



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

HEBER SILVEIRA ROCHA

FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO  
DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE DO BRASIL E DO MÉXICO

CAMPINAS  
2020



HEBER SILVEIRA ROCHA

FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O  
CASO DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE DO BRASIL E DO MÉXICO

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de Campinas  
como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do  
título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Wagner de Melo Romão

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA  
PELO ALUNO HEBER SILVEIRA ROCHA, E ORIENTADA PELO PROF DR  
WAGNER DE MELO ROMÃO.

CAMPINAS  
2020

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

R582f Rocha, Heber Silveira, 1987-  
Formação de agenda governamental e políticas públicas : o caso das políticas de juventude do Brasil e do México / Heber Silveira Rocha. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Wagner de Melo Romão.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Políticas públicas. 2. Política governamental. 3. Estudo comparativo. I. Romão, Wagner de Melo, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Agenda-setting and public policies : the case of youth policies in Brazil and Mexico

**Palavras-chave em inglês:**

Public policies

Government policy

Comparative Study

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Doutor em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Wagner de Melo Romão [Orientador]

Ana Cláudia Chaves Teixeira

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Ana Cláudia Niedhardt Capella

Gisela Zaremborg

**Data de defesa:** 10-03-2020

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-9718-6849>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1923964140789302>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 10 de março de 2020, considerou o candidato Heber Silveira Rocha aprovado.

Prof. Dr: Wagner de Melo Romão

Prof(a) Dr(a) Ana Claudia Chaves Teixeira

Prof Dr Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof(a) Dr(a) Ana Cláudia Niedhardt Capella

Prof(a) Dr(a) Gisela Zaremborg

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

*Dedico esta tese para a Lígia, Gustavo e Miguel.*

## AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese de doutorado é uma tarefa extremamente gratificante e realizadora, mas também exaustiva. Esse percurso somente tornou-se factível porque contei com uma rede de apoio ampla e solidária, o que possibilitou que eu aproveitasse o máximo possível das oportunidades.

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha família, minha mãe Ivanilde, meu pai Guilhermano, minha irmã Paloma, meu cunhado Lucas e minha sobrinha Heloisa, que foram uma base importante ao longo da minha vida, e em especial nos anos de estudos e pesquisas.

Ao meu orientador, Wagner de Melo Romão, pela paciência, companheirismo e orientação ao longo deste ciclo.

Aos membros da banca de qualificação, professora Andréia Freitas e Valeriano Costa, pelas contribuições valiosas, bem como aos membros da banca de defesa por aceitarem o convite.

Aos entrevistados, por gentilmente cederem o seu tempo para conceder as entrevistas e, com isso, compartilhar suas experiências para este estudo. Agradeço, em especial, aos servidores do Instituto Mexicano de la Juventud que me acolheram nos 30 dias que passei na cidade do México, com muita paciência concedendo as entrevistas.

À professora Gisela Zaremberg, por me aceitar em um estágio visita na Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO) na cidade do México. Os 30 dias que passei nesse local foram essenciais para a análise do caso mexicano.

Aos membros do Núcleo de Estudos de Participação e Ação Coletiva (NEPAC) da UNICAMP, pelas críticas e sugestões ao meu texto. As reuniões, debates de textos e reflexões sobre temas contemporâneos deste grupo me fizeram amadurecer enquanto pesquisador de Ciência Política.

Aos professores, alunos e funcionários do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política pelo conhecimento, ensino e parceria nesse período.

Agradeço ao Felipe Brasil, pela leitura atenta ao texto, críticas, comentários e sugestões acerca da literatura de políticas públicas e à Ana Claudia Teixeira, pelas leituras e comentários das versões do texto.

Aos meus amigos que, ao longo desses anos, fizeram com que a tarefa da escrita de uma tese se tornasse mais leve, me tirando de casa aos finais de semana para sentir outros prazeres da vida. Darlan, Fernanda, Arcelino, Andreza, Artur, Edna, Danilo, Rogerio, Néa, Renato, Suzana, Jessica. E aos amigos que adquiri na turma do doutorado, Flavia Rossi e Adriana Pismel.

Aos meus colegas da Prefeitura Municipal de Guarulhos, Vander, Luis Grillo, Amauri, Anastacia, Rafael, Bene, Dudu, Mari, Marquinhos, Adescio (Kuika), Geisa, Pablo, Gabriela, Juliana.

Aos colegas, amigos e militantes do movimento social de cursinhos populares, o Cursinho Comunitário Pimentas que me dão força e esperança na luta por um mundo mais justo. Nas pessoas do Romulo Ornelas e Rozalvo Alves, agradeço a todos.

Ao Caramelo e a Lica por terem me dado apoio aos finais de semana, quando estava escrevendo a tese.

E, finalmente, agradeço à minha esposa Lígia por ter me motivado a continuar a pesquisa, por ter me acompanhado em todas as fases, desde a elaboração do projeto de pesquisa, passando pela visita estágio no México, até o apoio na escrita final da tese. E, também, a meus dois queridos filhos recém-chegados nesse mundo: seus olhares me encheram de energia para finalizar a escrita.

## RESUMO

Esta tese tem por objetivo comparar como o tema da juventude adentrou na agenda governamental dos dois maiores países da América Latina. Dessa forma, as perguntas norteadoras que guiaram a presente pesquisa foram: como os formuladores de políticas do Brasil e México decidiram quais problemas seriam enfrentados? Quais foram os valores e os interesses que ajudaram a constituir as políticas de juventude em cada país? Quais foram as alternativas adotadas em cada país que explicam as diferenças substantivas da política de juventude no Brasil e no México? Para responder a estas perguntas, comparou-se a trajetória da criação das políticas de juventude nas duas localidades.

Partiu-se do pressuposto de que a criação de órgãos formuladores de políticas para jovens nos dois governos centrais foi o ponto que marcou o ingresso da pauta na agenda governamental. Dessa forma, o Instituto Mexicano de Juventude (ImJuve), recriado em 1999, e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) no Brasil, criada em 2005, são tidos como marcos temporais da análise. São analisados os principais fatores, atores e o contexto político que levaram à criação de cada órgão. Também foi analisado o conteúdo das políticas de juventude em cada país, por meio do que se denominou de paradigma (imagem e conjunto de valores que regeu a atuação estatal em cada país).

Para embasar o estudo, foram utilizados conceitos da literatura de análise das políticas públicas, em especial de John Kingdon (2003) e de Baumgartner e Jones (1993), dos múltiplos fluxos e do subsistema de políticas públicas, respectivamente. Em termos metodológicos, foram realizadas entrevistas qualitativas com atores participantes dos processos decisórios e nos debates públicos sobre a criação da política nacional de juventude, tanto no Brasil (2002-2005) como no México (1998-2005). Além disso, foram analisados documentos oficiais e a legislação sobre juventude que os governos e parlamentos de cada país produziu.

As entrevistas e documentos analisados demonstraram que no caso brasileiro prevaleceu o paradigma de valores denominado de “juventude como sujeito de direitos”, perspectiva de mobilização social, enquanto no México prevaleceu o paradigma “juventude como ator estratégico do desenvolvimento”, perspectiva liberalizante. O caso brasileiro foi marcado pela permeabilidade dos atores da sociedade civil (movimentos de juventude, juventudes partidárias, pesquisadores engajados, ONGs), enquanto no México os servidores de carreira, burocracia, tiveram maior proeminência na comunidade de políticas de juventude. Este estudo comparado contribuiu para avançar as pesquisas sobre agendas de políticas públicas nos países da América Latina, em especial as denominadas políticas de reconhecimento de direitos, que inclui a juventude.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas. Políticas Públicas de Juventude. Agenda Governamental. Análise comparada.



## ABSTRACT

The objective of this thesis is to compare how the theme of youth entered the governmental agenda in two largest Latin American countries. Thus, the questions that guided the study were: how did the policy makers in Brazil and Mexico decide what problems they faced? What values and interests that helped to form as youth policies in each country? What alternatives have been adopted in each country that explain the substantial differences in youth policy in Brazil and Mexico? To answer these questions, compared the trajectory of creating youth policies in the two countries.

It was assumed that the creation of youth policy-making agencies in the two central governments was the point that marked the entry of the agenda in the governmental agenda. Thus, the Mexican Youth Institute (ImJuve) recreated in 1999 and a National Youth Secretariat (SNJ) in Brazil created in 2005 are historical milestones of the analysis. The main factors, actors and political context that led to the creation of each public agency are analyzed. The content of youth policies in each country was also analyzed, through what is called a paradigm (image and set of values that govern statistical performance in each country).

To support an analysis, concepts from the public policy analysis literature were used, in particular John Kingdon (2003) and Baumgartner and Jones (1993), the multiple streams and the public policy subsystem, respectively. In methodological terms, qualitative interviews were carried out with actors who participated in decision-making processes and in public debates on the creation of national youth policy both in Brazil (2002-2005) and in Mexico (1998-2005). In addition, official documents and legislation on youth that governments and parliaments of each country produced were analyzed.

The interviews and the documents analyzed demonstrated that, in the Brazilian case, the paradigm of values called “youth as a subject of rights” prevailed, a perspective of social mobilization, while in Mexico the paradigm “youth as a strategic development actor” prevailed, a liberalizing idea. The Brazilian case was marked by the permeability of civil society actors (youth movements, party youths, engaged researchers, NGOs), while in Mexico, career servants, bureaucracy, were more prominent in the youth political community. This study contributes to advance research on public policy agendas in Latin American countries, in particular as rights recognition policies, which include youth.

**Keywords:** Public Policies. Youth Public Policies. Government Agenda. Comparative analysis.

## RESUMEN

Esta tesis tiene el objetivo de comparar cómo el tema de la juventud entró en la agenda gubernamental de los dos países más grandes de América Latina. Por lo tanto, las preguntas orientadoras en el presente estudio fueron: ¿cómo decidieron los responsables políticos en Brasil y México a qué problemas se enfrentaron? ¿Cuáles fueron los valores e intereses que ayudó a formar como políticas de juventud en cada país? ¿Qué alternativas se han adoptado en cada país que explican las diferencias sustanciales en la política de juventud en Brasil y México? Para responder a estas preguntas, comparado la trayectoria de la creación de políticas de juventud en los dos países.

Asume que, la creación de órganos de formulación de políticas juveniles en los dos gobiernos centrales fue el punto que marcó la entrada del tema en la agenda gubernamental. Por lo tanto, el Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve) recreado en 1999 y una Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) en Brasil creada en 2005 son hitos históricos del análisis. Se analizan los principales factores, actores y contexto político que llevaron a la creación de cada organismo. También se analizó el contenido de las políticas de juventud en cada país, a través de lo que se llama un paradigma (imagen y conjunto de valores que rigen el desempeño estadístico en cada país).

Para apoyar un análisis, se utilizaron conceptos de la literatura de análisis de políticas públicas, en particular John Kingdon (2003) y Baumgartner y Jones (1993), de las múltiples transmisiones y el subsistema de políticas públicas, respectivamente. En términos metodológicos, se llevaron a cabo entrevistas cualitativas con actores que participan en los procesos de toma de decisiones y en debates públicos sobre la creación de políticas nacionales de juventud tanto en Brasil (2002-2005) como en México (1998-2005). Además, se analizaron documentos oficiales y sobre la juventud que produjeron los gobiernos y parlamentos de cada país.

Las entrevistas y los documentos analizados demostraron que, en el caso brasileño, prevaleció el paradigma de los valores llamados "la juventud como sujeto de derechos", una perspectiva de movilización social, mientras que en México prevaleció el paradigma "la juventud como actor de desarrollo estratégico", perspectiva liberalizadora. El caso brasileño estuvo marcado por la permeabilidad de los actores de la sociedad civil (movimientos juveniles, jóvenes del partido, investigadores comprometidos, ONG), mientras en México, los servidores de carrera, la burocracia, fueron más prominentes en la comunidad política juvenil.

Este estudio comparativo contribuyó al avance de la investigación sobre las agendas de políticas públicas en los países de América Latina, en particular las llamadas políticas de reconocimiento de derechos, que incluyen a los jóvenes.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Políticas públicas de juventud. Agenda gubernamental. Análisis comparativo.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1 - O modelo dos fluxos múltiplos.....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 2 - Evolução histórica das estruturas administrativas de Juventude no México.....</b>	<b>125</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

<b>Gráfico 1 - Proporção da população de jovens (15 a 29 anos) na América Latina e Caribe .....</b>	<b>68</b>
---	-----------

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistas realizadas .....	28
Quadro 2 - Agenda-setting - os modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones.....	55
Quadro 3 - Contextualização histórica do atendimento à infância e à adolescência no Brasil (1985-2000).....	73
Quadro 4 - Principais eventos de juventude .....	80
Quadro 5 - Decreto de Criação do primeiro Instituto Nacional de Juventude Mexicana (INJM)-1950 .....	83
Quadro 6 - Modalidades do ProJovem - critérios e benefícios.....	117
Quadro 7 - Legislação brasileira sobre juventude.....	122
Quadro 8 - Programas operados pelo ImJuve entre 2000 e 2005 .....	145
Quadro 9 - Características do Programa de Juventude mexicana - ProJuventud	147
Quadro 10 - Paradigmas de juventude .....	151
Quadro 11 - Paradigmas de juventude no Brasil e no México .....	163
Quadro 12 - Ideias e estratégias de cada paradigma.....	166

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO – A JUVENTUDE COMO PÚBLICO-ALVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>Justificativa .....</b>	<b>21</b>
<b>Estrutura do Trabalho .....</b>	<b>23</b>
<b>1 METODOLOGIA E FONTES DE PESQUISA .....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 O modelo de formulação de políticas como referencial metodológico.....</b>	<b>25</b>
<i>1.1.1. Fontes e ferramentas .....</i>	<i>26</i>
<b>1.2 Análise comparada - Tipologias de políticas de juventude.....</b>	<b>32</b>
<b>1.3 Definição de comparação .....</b>	<b>34</b>
<b>2 ATORES E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>38</b>
<b>2.1 Agenda governamental: a definição do problema e o seu ingresso na agenda decisória .....</b>	<b>40</b>
<b>2.2 Definindo o problema .....</b>	<b>41</b>
<b>2.3 Modelo dos múltiplos fluxos .....</b>	<b>44</b>
<i>2.3.1 Fluxo dos problemas .....</i>	<i>47</i>
<i>2.3.2 Fluxo das soluções .....</i>	<i>48</i>
<i>2.3.3 Fluxo da política.....</i>	<i>49</i>
<b>2.4 Janelas de oportunidades: o momento da política pública .....</b>	<b>50</b>
<b>2.5 Modelo do Equilíbrio Pontuado .....</b>	<b>52</b>
<b>2.6 Os atores e os subsistemas na construção das políticas públicas .....</b>	<b>57</b>
<b>2.7 Síntese da seção .....</b>	<b>60</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NA AMÉRICA LATINA E BREVE HISTÓRICO DO TEMA NO BRASIL E MÉXICO.....</b>	<b>62</b>
<b>3.1 Conceitos e abordagens sobre Juventude.....</b>	<b>62</b>
<b>3.2 Questões demográficas na América Latina.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3 Descrição histórica das políticas de juventude no Brasil .....</b>	<b>69</b>
<i>3.3.1 Adolescência: sujeitos de direitos e objeto de proteção do Estado (1985-2000) .</i>	<i>71</i>
<i>3.3.2 A pauta de juventude nos governos na década de 1990.....</i>	<i>76</i>
<b>3.4 Descrição histórica das políticas de juventude no México .....</b>	<b>81</b>
<b>3.5 Síntese da seção .....</b>	<b>89</b>
<b>4 ATORES, IDEIAS E ESTRUTURAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE JUVENTUDE.....</b>	<b>91</b>
<b>4.1 Caso brasileiro .....</b>	<b>92</b>
<i>4.1.1 Os atores e as ideias predominantes: problemas identificados para a construção da política de juventude.....</i>	<i>94</i>
<i>4.1.1.1 Identificando os problemas.....</i>	<i>97</i>
<i>4.1.2 A proposição de alternativas: o desenho administrativo do órgão.....</i>	<i>107</i>
<i>4.1.3 Contexto e instrumentos da política .....</i>	<i>111</i>
<b>4.2 O caso mexicano .....</b>	<b>125</b>
<i>4.2.1 Os atores e as ideias predominantes: problemas identificados para a construção da política de juventude.....</i>	<i>126</i>
<i>4.2.1.1 Identificando os problemas.....</i>	<i>135</i>
<i>4.2.2 A proposição de alternativas: o desenho administrativo do órgão.....</i>	<i>138</i>
<i>4.2.3 Contexto e instrumentos da política .....</i>	<i>140</i>
<i>4.2.4 ProJuventud.....</i>	<i>144</i>

<b>5 PARADIGMAS E TRAJETÓRIAS EM PERSPECTIVA COMPARADA .....</b>	<b>149</b>
<b>5.1 Brasil – Juventude como sujeito de direitos (perspectiva de mobilização social) .....</b>	<b>152</b>
<b>5.2 México – Juventude como ator estratégico do desenvolvimento (perspectiva liberal).....</b>	<b>157</b>
<b>5.3 Análise comparada da relação entre ideias e políticas de juventude no Brasil e no México .....</b>	<b>161</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS A PARTIR DA ANÁLISE COMPARADA DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE JUVENTUDE NO BRASIL E NO MÉXICO .....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>180</b>
<b>ANEXOS – ROTEIRO DE PERGUNTAS SEMI-ESTRUTURADAS - ENTREVISTAS.....</b>	<b>189</b>
<b>ANEXO A – Participantes das plenárias do Projeto Juventude.....</b>	<b>190</b>
<b>ANEXO B – Quadro da composição da primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude .....</b>	<b>200</b>

## **INTRODUÇÃO – A JUVENTUDE COMO PÚBLICO-ALVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Em 1985, a Organização das Nações Unidas (ONU) celebrou o Ano Internacional da Juventude com o lema “Participação, Desenvolvimento e Paz”. A atenção da agenda pública sobre o tema aumentou consideravelmente. O acordo para celebrar essa temática foi iniciado em 1979, a partir da preocupação de vários governos devido às intensas mobilizações juvenis ao redor do mundo durante as décadas de 1960 e 1970. Os organismos internacionais e muitos governos centraram esforços institucionais para compreender os motivos e os significados da atuação dos diferentes coletivos e movimentos juvenis (RODRÍGUEZ, 2002; PÉREZ ISLAS, 2005).

A partir 1987, passaram a ser realizadas as Conferências Ibero-Americanas de Juventude, que, em 1992, institucionalizaram-se com a criação da Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ). Em 1995, a ONU instituiu o Programa Ação Mundial para jovens, por meio do qual se estabeleceu um marco normativo e de diretrizes para a adoção de políticas públicas<sup>1</sup>. A pressão das Organizações Internacionais fez com que a maior parte dos países da América Latina criasse instituições especializadas em juventude na década de 1990 e 2000 (RODRÍGUEZ, 2002; PÉREZ ISLAS, 2005).

A criação de estruturas governamentais de juventude nos governos centrais da América Latina teve grande impulso no período entre 1980 e anos 2000. Na década de 1980, três países criaram estruturas governamentais para a promoção de políticas de juventude, sendo eles: Honduras (1983 - Instituto Nacional de Juventude); Argentina (1987 - Subsecretaria de Juventude); e Equador (1987 - Direção Nacional de Juventude). Na década de 1990, nove países criaram estruturas de juventude, sendo: Uruguai (1990 - Instituto Nacional de Juventude), Chile (1991- Instituto Nacional de Juventude), Colômbia (1994 - Colômbia Jovem), Nicarágua (1994 - Secretaria de Juventude), Paraguai (1994 - Vice-Ministério da Juventude), Costa Rica (1996 - Vice-Ministério da Juventude), Guatemala (1996 - Conselho Nacional de Juventude), Panamá (1997 - Ministério da Juventude, da Mulher, da Criança e da Família), México (1999 – Instituto

---

<sup>1</sup> Dentro do Programa de Ação Mundial para os jovens, estabeleceram-se 15 áreas prioritárias, a saber: 1) a educação; 2) o emprego; 3) a fome e a pobreza; 4) a saúde; 5) o meio ambiente; 6) o uso indevido de drogas; 7) a delinquência juvenil; 8) as atividades recreativas; 9) as crianças e jovens; 10) a plena e efetiva participação dos jovens na vida em sociedade; 11) a globalização; 12) a tecnologia da informação e as comunicações; 13) o HIV; 14) os jovens e as armas e; 15) as questões intergeracionais.



Mexicano de la Juventud). E, na década de 2000, cinco países criaram seus órgãos formuladores de políticas para jovens: República Dominicana (2000 - Secretaria de Estado da Juventude), El Salvador (2001 - Secretaria de Estado da Juventude), Peru (2002 - Comissão Nacional de Juventude), Venezuela (2002 - Instituto Nacional de Juventude), Brasil (2005 - Secretaria Nacional de Juventude)<sup>2</sup>.

O Brasil instituiu uma Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) no ano de 2005, sendo um dos últimos países da região a criar um órgão dentro do Executivo Federal. Este órgão foi responsável por elaborar políticas públicas para atender a 50 milhões de jovens da faixa etária entre 16 e 29 anos (SILVA; SILVA, 2011). No México, o órgão vinculado ao governo federal – Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve) – foi o responsável por formular as diretrizes dos programas de juventude para 34 milhões de mexicanos na faixa etária entre 12 e 29 anos (PÉREZ ISLAS, 2005).

Brasil e México – os dois maiores países da América Latina em termos populacionais – são tidos pela literatura internacional de políticas de juventude como referência na área (RODRÍGUEZ, 2002), bem como por órgãos internacionais<sup>3</sup>. Ambos são considerados países que conseguiram institucionalizar a pauta dentro dos governos nacionais, com estruturas administrativas – Secretaria Nacional de Juventude (Brasil) e Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve). Estes dois países tornaram-se referência na discussão de políticas para jovens pelos órgãos internacionais, como a Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ) e pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Cada país teve o seu próprio processo de formação de agenda de políticas de juventude, mobilizando alternativas e diferentes estratégias. O Brasil se caracterizou, entre 2003 a 2015, como referência na proposição de políticas mais ativas no que concerne à promoção da participação dos jovens, como os ciclos das conferências de juventude em 2008, 2011 e 2015 mobilizando milhares de jovens, articulados por um Conselho Nacional de Juventude: a instituição de um programa nacional de inclusão de jovens (ProJovem) coordenado por uma

---

<sup>2</sup> Este levantamento foi realizado a partir de informações contidas nos sites dos governos dos países da América Latina. O levantamento foi realizado entre maio e julho de 2017.

<sup>3</sup> A UNESCO em documentos citam o Brasil e o México como caso de sucesso em institucionalizar as políticas de juventude, por meio da criação de estruturas administrativas. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000188003>. Acesso em: 18 ago. 2019. A Organização Iberoamericana de Juventud (OIJ), coloca o Brasil e o México como os países “continentais” da região que lograram êxito na agenda de políticas de juventude. Disponível em: <https://oij.org/tratado-internacional-de-derechos-de-la-juventud/>. Acesso em: 18 ago. 2019.

Secretaria Nacional de Juventude, com vistas à promoção de direitos de diferentes naturezas, como educação, saúde, cultura e trabalho para os jovens. Tal perspectiva resultou na criação de uma emenda à Constituição Federal, em 2010, e de um Estatuto da Juventude, em 2013 (RIBEIRO; MACEDO, 2018).

O México conta com um longo histórico de políticas para jovens, tendo criado a sua primeira estrutura governamental de formulação para jovens na década de 1940. Em 1999, o país recria o Instituto Mexicano de la Juventud. Diferentemente do Brasil, o México priorizou um olhar para os jovens focados no mercado de trabalho, por meio da promoção de cursos de qualificação profissional. Não houve incentivo à participação dos jovens ou de movimentos sociais juvenis organizados em espaços institucionais de participação, como foi o caso brasileiro. O Instituto Mexicano de la Juventud implantou o ProJuventud – política de caráter transversal do governo federal mexicano. Esse projeto tinha por finalidade ser uma grande estratégia para pautar os programas setoriais dos demais órgãos do governo, como a saúde, educação, assistência social etc. (MARCIAL, 2015).

Este breve relato sobre a criação de políticas de juventude na América Latina evidencia diversos caminhos possíveis de lidar com a temática da juventude, assim como mostra certa disparidade com relação aos períodos em que o tema é reconhecido como problema público passível de atuação governamental. Fonte teórica para o desenvolvimento dessa pesquisa, a literatura sobre o processo de agenda-setting e a formulação de políticas públicas apresenta amplo repertório para a explicação desses processos, suas semelhanças e diferenças (BAUMGARTNER; JONES, 1993; KINGDON, 2003; BAUMGARTNER *et al.*, 2011). De que forma os elementos do repertório de políticas públicas ajudam a analisar a construção de políticas públicas de juventude nos dois países? Do ponto de vista didático, a formulação é vista como uma etapa pré-decisória e, portanto, anterior à formalização da política, envolvendo a definição do problema e uma busca inicial por uma possível solução. Nessa lógica, a forma como o problema é compreendido e definido pelos atores políticos e sociais orienta o debate e restringe as escolhas no processo decisório, influenciando os momentos de implementação e avaliação (CAPELLA, 2018). Na literatura recente sobre políticas públicas é consenso de que não há uma lógica etapista, as fases das políticas públicas ocorrem muitas vezes de forma simultânea.

O processo de formulação de políticas públicas compreende dois grandes eixos: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da

atenção em torno de questões ou problemas específicos, passando pela construção e definição do problema. O segundo trata da exploração e do desenho de um plano possível para a ação (CAPELLA, 2018, p. 9). Dessa forma, compreender a formulação de políticas públicas passa necessariamente pelo entendimento do porquê alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não, e também os motivos da proposição das alternativas (soluções) que se tornarão políticas públicas.

John Kingdon (2003) em seu modelo teórico de múltiplos fluxos faz uma discussão sobre como a definição de problemas ajuda a compreender a natureza das políticas públicas. Os problemas não correspondem simplesmente a fatos, e não se resumem a um diagnóstico técnico formal. A definição e a construção do problema é elemento central do conflito político. Deborah Stone (2002) afirma que a definição de problemas é uma representação estratégica de situações por parte dos atores políticos e sociais. Portanto, envolvem conflitos de visões e percepções acerca da realidade. A definição do problema é antes de tudo uma decisão política. Portanto, é fundamental compreender como cada um desses países – Brasil e México – adotou a construção do “problema juventude”, pois é a partir disso que se constroem alternativas, isto é, as propostas de políticas públicas.

A definição de alternativas, ou seja, quais políticas e instrumentos serão utilizados para resolver ou minimizar um problema é resultado da decisão política de vários atores (COBB; ELDER, 1971; KINGDON, 2003; SABATIER, 1993). A agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes pelos governos em um momento específico como resultado da mobilização política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos, políticos, mídia, empresários, *lobbies*, entre outros.

Esse modelo teórico visa contribuir respondendo a seguinte **questão central da tese**: Em que medida a construção social dos problemas da juventude e a formulação de propostas por parte dos atores estatais e sociais ajuda a compreender as políticas governamentais (oficiais) do Brasil e do México – os dois países mais populosos da América Latina?

Para elucidar melhor essa questão, desdembamos a pergunta em três partes: 1) Como os formuladores de políticas do Brasil e do México decidiram quais problemas seriam enfrentados e quais poderiam esperar? 2) Quais foram os valores e os interesses que ajudaram a constituir as políticas de juventude em cada país? 3) Quais foram as alternativas adotadas em

cada país que explicam as diferenças substantivas da política de juventude no Brasil e no México?

Para responder a esses questionamentos, o estudo comparado é fundamental por contribuir na construção de categorias analíticas da atuação de governos e, com isso, ajudar a compreender o fenômeno da criação de estruturas nos países da América Latina. Os dois casos são entendidos como parte de um fenômeno que perpassou os países na América Latina (RODRÍGUEZ, 2002).

Diante disso, essa tese tem por **objetivo geral** investigar quais foram os elementos, atores e alternativas que caracterizaram a formação da agenda de juventude no Brasil e no México. Esse objetivo se desdobra em dois objetivos específicos: O **primeiro objetivo** específico é o de analisar a formulação de políticas de juventude em cada país, compreendendo os problemas identificados em cada contexto nacional, bem como a proposição de alternativas (soluções) realizadas pelos atores sociais e estatais. Esse objetivo é trabalhado na **seção 4** que aborda o processo de formulação de políticas em cada país à luz do referencial teórico de agenda governamental. O **segundo objetivo** específico da tese é o de fazer uma análise comparada entre Brasil e México referente aos programas e estruturas administrativas implementadas, isto é, compreender as diferenças e semelhanças da atuação estatal nas políticas públicas. Esse objetivo é trabalhado na **seção 5**.

Entre os modelos de análise de políticas públicas, adotamos o modelo de subsistema. Este modelo tem o seu foco nas interações entre diferentes atores, instituições e ideias para análise do processo de políticas públicas. Partimos do pressuposto que os atores sociais tiveram papel significativo como vetores de pressão para que os governos criassem os órgãos de juventude tanto no Brasil, com a Secretaria de Juventude, quanto no México, com recriação do Instituto Mexicano de la Juventud. Como são demonstradas nas posteriores seções, as decisões e as seleções de modelos de políticas públicas, bem como do desenho institucional dos órgãos de juventude foram realizadas por atores que interagiam entre si, imbuídos pelos significados de suas ideias.

A **delimitação da análise** é feita a partir da construção de órgãos federais de juventude. Portanto, o período de análise se dá entre os anos de 1999 e 2015 – período que os dois países constituíram políticas nacionais e que colocaram o jovem, nos discursos oficiais, na centralidade das ações de governo.

## Justificativa

A população jovem da América Latina teve forte crescimento no período entre 1980 e 1990, o que resultou em grande proporção de jovens na sociedade<sup>4</sup>. De acordo com a CEPAL, há atualmente cerca de 110 milhões de pessoas entre 15 e 24 anos<sup>5</sup>, o que corresponde a quase 20% da população da região<sup>6</sup>. Brasil e México, os dois maiores países do continente, têm aproximadamente 340 milhões de pessoas, pouco mais da metade da população total da região que é de 620 milhões<sup>7</sup>. Há em torno de 55 milhões de jovens entre 15 e 24 anos (metade dos jovens da região do continente). Esses dados demonstram a importância e relevância dos dois países em termos absolutos. Por serem os maiores países da região, são também vistos como referência pelos demais em termos de implementação de programas para jovens.

A grande quantidade de jovens nas populações dos países latino-americanos traz uma série de desafios em termos de políticas públicas. O estudo do IPEA (2018), “Millennials na América e no Caribe: trabalhar ou estudar?”<sup>8</sup>, apresenta um diagnóstico da juventude na região a partir de dados de 15 mil jovens entre 15 e 24 anos, moradores de áreas urbanas de nove países: Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Haiti, México, Paraguai, Peru e Uruguai. A pesquisa revela que, em média, 21% dos jovens, o equivalente a 20 milhões de pessoas, não estudam nem trabalham. Enquanto 41% dos jovens se dedicam exclusivamente ao estudo e/ou capacitação, 21% somente trabalham, e 17% trabalham e estudam ao mesmo tempo. Há um contingente expressivo de jovens que não trabalha, nem estuda, em sua maioria de famílias com menos recursos. As taxas são maiores no México (25%) e no Brasil (23%). A pesquisa indica que 70% dos jovens que trabalham são empregados em atividades informais.

Este cenário apresenta aos governos inúmeros desafios, sobretudo para as políticas públicas. A criação de estruturas governamentais específicas de formulação de políticas para jovens foi uma aposta no continente na década de 1990 e 2000 como uma forma de olhar as especificidades dos jovens e elaborar políticas públicas adequadas para as suas necessidades.

---

<sup>4</sup> De acordo com dados da CEPAL, o grande crescimento proporcional de jovens ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, estabilizando nos anos 2000. Essa curva passa a ser de decréscimo a partir da década de 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/areas-de-trabalho/estatisticas>. Acesso em: 07 jan. 2020.

<sup>5</sup> Cada país adota uma classificação da faixa etária de jovens. Os organismos internacionais que sintetizam as estatísticas populacionais trabalham com o conceito de jovem na faixa etária entre 15 e 24 anos.

<sup>6</sup> Os números do Brasil são coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do México pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI).

<sup>7</sup> Dados extraídos do latinobarometro. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

<sup>8</sup> O IPEA realizou a pesquisa em parceria com a Fundação Espaço Público do Chile, o Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Internacional (IRDC) do Canadá. Disponível em: <http://www.iadb.org/millennials>.

Embora os países tenham criado essas estruturas governamentais, não existe nenhuma literatura acadêmica sobre esse fenômeno. A literatura de políticas de juventude latino-americana (que faz uma abordagem mais sistemática) discorre sobre as condições de vida dos jovens relacionados às diferentes dimensões: escolaridade, violência, saúde, vulnerabilidade social, desemprego (RODRÍGUEZ, 2002; ABRAMOVAY, 2002; PÉREZ ISLAS, 2005; KLIKSBERG, 2006) ou há uma literatura específica em cada país sobre as políticas para jovens.

O presente estudo visa contribuir com uma análise sobre a criação das políticas públicas e suas institucionalidades, entendida aqui como a criação de estruturas governamentais de formulação de políticas para jovens e leis federais, para compreender o papel do Estado respondendo às necessidades desse grande contingente populacional. A escolha do Brasil e do México como casos de análise se devem a muitos fatores, entre os quais destacam-se: a) ambos os países contam com estruturas governamentais voltadas à formulação de programas para jovens; b) os dois países são referência na literatura latino-americana de políticas para jovens (RODRÍGUEZ, 2002; PÉREZ ISLAS, 2005; KLIKSBERG, 2006); c) os dois países colocaram as políticas para jovens como prioridade, pelo menos no discurso oficial dos governos, na primeira década de 2000 (MARCIAL, 2015; RIBEIRO; MACEDO, 2018).

Esta tese tem por objetivo **contribuir com esse campo** de conhecimento, sobretudo por se tratar de um estudo comparativo entre dois países da América Latina. A pesquisa avança em analisar propostas metodológicas de comparação entre agendas governamentais dos países<sup>9</sup>.

Os estudos realizados sobre formulação de políticas têm sido objeto de análise de pesquisadores vinculados aos diferentes campos do conhecimento, principalmente na área da gestão das políticas públicas, bem como a análise do papel dos atores nos subsistemas de políticas. A literatura internacional apresenta modelos teóricos já consolidados e muito conhecidos entre os estudiosos de políticas públicas. Esses modelos contribuem para compreender como um tema adentra na agenda, e como ele é processado pelos atores no subsistema até que se torne uma política pública com suas próprias peculiaridades. Entender os processos de formulação de agenda entre os países permite ampliar a compreensão sobre as mudanças em políticas públicas, a participação de atores, suas ideias e crenças. As próximas duas seções aprofundarão os aspectos teóricos e metodológicos adotados neste trabalho.

---

<sup>9</sup> Para maiores informações acerca dos esforços da literatura sobre os estudos comparados de políticas públicas ver: BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John D. Comparative studies of policy dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, p. 947-972, 2011.

## **Estrutura do Trabalho**

A tese está dividida em seis seções, além desta introdução.

A primeira seção “Metodologia e fontes de pesquisa” aborda os procedimentos realizados para fazer a pesquisa, quais foram as fontes, tanto os documentos como os entrevistados. São apresentadas também as tipologias das políticas de juventude que servem como guia para analisar o material coletado.

A seção 2 “Formulação de políticas públicas, agenda governamental, subsistemas e comunidades de políticas” apresenta os modelos teóricos e os principais conceitos que foram mobilizados ao longo do estudo. Os autores de referência como Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993) são utilizados como base teórica para olhar os casos do Brasil e do México. Nessa parte apresenta-se como ocorre a definição do problema na agenda decisória e também como a literatura aborda o papel dos atores nos subsistemas de políticas públicas.

A seção 3 “Políticas de Juventude na América Latina e breve histórico do tema no Brasil e México” apresenta ao leitor o objeto da tese. Trata-se de uma parte descritiva, que aborda o histórico em linhas gerais de como cada Estado tratou os jovens, quais foram as visões hegemônicas em cada momento histórico. Além disso, esta seção introduz os principais conceitos e abordagens sobre juventude utilizados na literatura que serviram como base para este estudo. Na segunda parte dessa seção é abordado o crescimento demográfico na América Latina e o denominado “boom populacional” que promoveu a janela demográfica, o que, em outras palavras, significou a grande proporção de jovens nas sociedades latinoamericanas.

A seção 4 “Atores, ideias e estruturas na construção de políticas de juventude” analisa a formulação da política de juventude em cada país. Este tópico apresenta as três categorias analíticas que consideramos fundamental para compreender o ingresso de um problema na agenda governamental: a) os atores e as ideias predominantes; b) os problemas identificados e a proposição de alternativas e; c) o contexto e instrumentos da política.

A quinta parte “Paradigmas e trajetórias em perspectiva comparada” analisa as visões que nortearam as políticas de juventude no Brasil e no México. Afirmamos que o Brasil adotou a visão “sujeito de direitos”, enquanto o México adotou a perspectiva “ator estratégico do desenvolvimento”. Esta seção aborda como cada visão influenciou o desenho da ação estatal.

Em seguida, na última seção, são tecidas as considerações finais analisando os dois casos à luz dos modelos teóricos adotados e das análises realizadas ao longo das seções anteriores, apontando os limites e potenciais caminhos para pesquisas futuras.

E, por fim, listam-se as referências com toda a base bibliográfica utilizada no desenvolvimento desta tese, seguido pelos anexos, nos quais constam dados e informações adicionais relevantes acerca dos entrevistados.



## **1 METODOLOGIA E FONTES DE PESQUISA**

Esta seção visa demonstrar o desenho da pesquisa, como ela se estrutura e como se processou para atender aos objetivos da pesquisa, isto é, identificar os elementos, atores e alternativas que caracterizaram a formação da agenda de juventude no Brasil e no México. Como exposto na Introdução, desdobramos o objetivo da tese em duas partes:

- (I) Na seção 4, é analisada a formulação de políticas de juventude em cada país, compreendendo os problemas identificados em cada contexto nacional, bem como a proposição de alternativas (soluções). O referencial adotado é o modelo de formulação de políticas públicas – em especial, o modelo de múltiplo fluxo de John Kingdon – como guia de análise dos casos, por meio do uso de três variáveis: (I) Quem são os principais atores e quais as definições de problemas? (II) Quais as propostas de soluções e alternativas/desenhos institucionais propostos? (III) Contexto político, social e econômico.
- (II) Na seção 5 é feita uma análise comparativa entre os dois casos seguindo uma tipologia de políticas públicas de juventude, para assim compreender as semelhanças e diferenças da atuação dos atores. É apresentado o que denominamos “quadro de paradigmas de juventude”, que a literatura latino-americana tem utilizado para categorizar os governos e as políticas para jovens. Esses paradigmas são a base utilizada nessa parte que faz uma análise comparada das trajetórias dos paradigmas que cada país adotou. Este quadro com as tipologias é exposto na seção 5.

Para fins didáticos, esta breve seção foi dividida duas grandes partes: as fontes e as ferramentas utilizadas na análise da formulação de políticas de juventude na seção 4. Na segunda parte, são apresentados as tipologias das políticas de juventude que confere suporte para a comparação na seção 5.

### **1.1 O modelo de formulação de políticas como referencial metodológico**

O modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) foi utilizado como guia teórico-metodológico para a construção da análise do objeto. Como é exposto na seção teórica 2, o

modelo de múltiplos fluxos ajuda a compreender a formação da agenda governamental, isto é, como um tema adentra na agenda governamental.

Dessa forma, foi preciso compreender como a situação da “juventude” se tornou um problema público, quais foram as forças políticas e sociais em cada país que fizeram com que o **fluxo do problema** emergisse? Como foi que o problema da juventude no México e no Brasil se apresentou para as autoridades governamentais? De acordo com Kingdon, dependendo da construção do problema, a resposta governamental se altera.

Para construir esse fluxo nos dois países, foram realizadas entrevistas com atores-chaves, isto é, pessoas que participaram do processo, sobretudo vinculadas às universidades e ONGs. O segundo fluxo do modelo de Kingdon – **fluxo das soluções/alternativas** – refere-se a como os atores construíram propostas de soluções para os jovens? Quais foram as soluções propostas? Quais foram as soluções incorporadas? Quais foram os principais atores que contribuíram para a elaboração de alternativas? Houve grandes embates? Para analisar este fluxo, foram analisados documentos dos governos, ONGs e universidades que formam espaços de articulação de propostas. Foram feitas entrevistas com consultores, acadêmicos e técnicos do Poder Executivo e Legislativo dos dois países. E, por fim, o **fluxo da política** diz respeito ao contexto político e social de cada país. Para analisar esse fluxo, foi feita uma revisão bibliográfica sobre o que ocorreu em cada momento histórico nos países, tanto no Brasil (2000 a 2015) quanto no México (1998-2015).

### *1.1.1. Fontes e ferramentas*

A coleta de dados ocorreu de diferentes formas. Em uma primeira etapa, foi realizada uma revisão da literatura referente às políticas de juventude no Brasil e no México. Na segunda etapa, foram levantados documentos oficiais sobre a criação dos órgãos e seu funcionamento nos dois países. Ambos têm legislação sobre o tema, bem como documentos oficiais do Executivo que guiam a atuação dos dois órgãos federais de elaboração de políticas para jovens. A terceira etapa consistiu em entrevistas semiestruturadas com lideranças de entidades e organismos de juventude, gestores públicos e pesquisadores de juventude no Brasil e no México.

O período analisado nos dois casos consiste no contexto socio-político da criação das estruturas administrativas de juventude nos dois países. No caso mexicano, o período foco da análise visa a década de 1990 e a primeira metade da década de 2000, o Instituto Mexicano de la Juventud foi recriado em 1999. No caso brasileiro, o foco também está na década de 1990, porém com ênfase na primeira metade dos anos 2000. A criação da Secretaria Nacional de Juventude foi no ano de 2005. Portanto, as entrevistas, documentos e legislações dos dois casos centram-se nesse período histórico.

No caso brasileiro, os documentos e legislações analisados foram:

## DOCUMENTOS

- Relatório Final do Grupo Interministerial de Juventude (2004);
- Documento de Conclusão do Projeto Juventude (2004);
- Relatório Final da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados (2004);
- Livro produzido pelo Conselho Nacional de Juventude “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas” (2006);
- Guia de Políticas Públicas de Juventude (2005).

## LEGISLAÇÕES

- PEC da Juventude (42/2008);
- Estatuto da Juventude (Lei nº12.852/2013);
- Lei federal nº 11.129/2005 que instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Conselho Nacional de Juventude (ConJuve) e Secretaria Nacional de Juventude (SNJ).

No caso mexicano foram analisados os seguintes documentos:

## DOCUMENTOS

- Relatório do Instituto Mexicano de la Juventud “Jovenes e instituciones en México-1994-2000”.
- Projuventud: Programa Nacional de Juventud 2002- 2006: jóvenes actores estratégicos desarrollo nacional / Instituto Mexicano de la Juventud; coordinación editorial Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud.
- ProJuventud: Programa Nacional de Juventud 2008-2012: jóvenes actores estratégicos desarrollo nacional / Instituto Mexicano de la Juventud.
- ProJuventud: Programa Nacional de Juventud 2014-2018: jóvenes actores estratégicos desarrollo nacional / Instituto Mexicano de la Juventud.

## LEGISLAÇÕES

- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud de 1999, que instituiu a criação do Instituto Mexicano de la Juventud.

Além das análises documentais feitas, buscou-se compreender de que forma a política de juventude de cada país foi construída. Para isso, recorreram-se as entrevistas com pessoas que participaram da construção ou da implementação da política de juventude em cada país. Além dos atores participantes do processo, também foram realizadas entrevistas com pesquisadores do tema de políticas de juventude em cada país, pois estes tiveram um papel essencial na construção e na legitimação das propostas de políticas no debate público.

As entrevistas do caso brasileiro foram realizadas em 2016 e 2017. Também foram reutilizadas as entrevistas feitas em 2011 para a pesquisa de mestrado do autor. As entrevistas do caso mexicano foram realizadas em 2018<sup>10</sup>. No total, foram entrevistadas 33 pessoas. O quadro a seguir apresenta os entrevistados, suas trajetórias, local e a data da entrevista. Para preservar a identidade dos entrevistados, eles foram identificados pela letra E seguida de um número.

**Quadro 1 – Entrevistas realizadas**

Entrevistado	Trajectoria	Local da entrevista	Data da entrevista
E1	Especialista em gestão governamental e políticas públicas do governo federal. Trabalhou na Secretaria Nacional de Juventude no período de 2013 a 2016.	São Paulo	27/04/2017
E2	Socióloga e Mestre em Sociologia. Pesquisadora do tema Juventude. Foi uma das coordenadoras do Projeto Juventude. É funcionária de carreira da Câmara Municipal de São Paulo, assessora especial de temas relacionados à juventude. Esteve nos principais momentos na discussão de juventude do Governo Lula. Trabalhou na Secretaria Nacional de Juventude no primeiro governo Dilma.	São Paulo	20/05/2017

<sup>10</sup> Durante o período de estágio de pesquisa em março de 2018 na Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO) na cidade do México/México.

E3	Presidente do Conselho Nacional de Juventude. Inicia sua militância pelo eixo cultural, movimento estudantil. É membro da Juventude do PT. Foi secretário nacional de juventude do governo federal no período entre 2015 e 2016.	São Paulo	05/07/2017
E4	Professor e pesquisador de políticas públicas do CIESAS - México.	Skype	18/04/2017
E5	Mestra em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Foi coordenadora geral de relações institucionais na Secretaria Nacional de Juventude, coordenando o Programa Juventude Viva. Foi diretora de projetos da Fundação Friedrich Ebert (FES) entre 2000 e 2012.	Skype	25/05/2017
E6	Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.	Skype	20/06/2017
E7	Jornalista Político Brasileiro. Foi Ministro dos Direitos Humanos do Brasil entre 2005 e 2010 e atualmente é membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.	São Paulo	13/11/2011
E8	Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. Dirigente nacional do PT desde a sua fundação, em 1980. Foi um dos coordenadores da campanha eleitoral de Lula, em 2002, e um dos seis integrantes da coordenação do Governo Lula. Foi responsável pela interlocução política do governo com as organizações e movimentos da sociedade civil. Foi quem coordenou politicamente o grupo interministerial de juventude.	São Paulo	30/11/2011
E9	Subsecretário de Articulação com a Sociedade Civil da Secretaria Geral entre 2003 e junho de 2005. Ex-Secretário Nacional de Juventude entre 2005 e 2010.	São Paulo	18/11/2011
E10	Bacharel em Ciências Sociais e Gestão de Políticas Públicas. Pós-Graduado em Juventude em mundo contemporâneo. É coordenador nacional da Pastoral da Juventude e membro do Conselho Nacional de Juventude.	São Paulo	05/06/2017

E11	Deputado Federal por MG (PT). Instituiu a Comissão Especial de Políticas Públicas para Juventude, tornando-se presidente, e lançou a Frente Parlamentar de Políticas Públicas para Juventude. Foi quem teve um protagonismo no Congresso no período analisado.	Brasília	09/11/2011
E12	Coordenador do ProJovem Adolescente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.	Brasília	08/11/2011
E13	Coordenador Executivo do ProJovem Campo vinculado ao Ministério da Educação.	Brasília	10/11/2011
E14	Subdiretor de Pesquisas do Instituto Mexicano de la Juventud.	Cidade do México	05/03/2018
E15	Subdiretora de integração e atualização.	Cidade do México	05/03/2018
E16	Diretor de Avaliação e Controle.	Cidade do México	05/03/2018
E17	Director de Enlace con Organizaciones Juveniles.	Cidade do México	05/03/2018
E18	Subdiretoria de coordinación setorial.	Cidade do México	06/03/2018
E19	Assessora da diretoria de articulação com organizações juvenis.	Cidade do México	06/03/2018
E20	Subdiretora de monitoramento de análises.	Cidade do México	06/03/2018
E21	Deputada constituinte da cidade do México - jovem militante engajada.	Cidade do México	07/03/2018
E22	Docente da FLACSO.	Cidade do México	07/03/2018
E23	Docente da UNAM e pesquisador de políticas de juventude.	Cidade do México	08/03/2018

E24	Asesora Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud.	Cidade do México	09/03/2018
E25	Subdiretor de apoio a projetos.	Cidade do México	09/03/2018
E26	Subdiretor de fomento a organização juvenil.	Cidade do México	09/03/2018
E27	Membro do coletivo “Todos pelo México”, grupo de juventude.	Cidade do México	09/03/2018
E28	Membro do coletivo “Todos pelo México”, grupo de juventude.	Cidade do México	09/03/2018
E29	Directora General de Mui México y Vicepresidenta del Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en materia de Juventud (CONSEPP).	Cidade do México	09/03/2018
E30	Investigador de la UNAM.	Cidade do México	12/03/2018
E31	Ex diputada federal y activista de políticas de juventud.	Cidade do México	14/03/2018
E32	Investigador y ativista de juventud.	Cidade do México	16/03/2018
E33	Investigador de juventud UNAM.	Cidade do México	16/03/2018

Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas seguiram um roteiro de questões (ver anexo). Os recortes das falas transcritas foram utilizados no texto como elementos de sustentação empírica para responder aos objetivos do estudo. A escolha dos entrevistados seguiu uma técnica conhecida como “bola de neve”, em inglês, *snowball*. Nessa técnica, cada entrevistado indica mais três pessoas para serem entrevistadas, assim possibilita-se montar a rede dos atores e suas interações na dinâmica de cada contexto nacional.

A análise dos dados coletados foi realizada à luz do modelo teórico adotado – subsistema de políticas (RIPLEY; FRANKLIN, 1991; THURBER, 1996), e dos conceitos do

modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003) e de subsistemas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Essa análise buscou compreender como os atores interagem e defendem as ideias na formulação e na implementação das políticas públicas. Dessa forma, a análise das leis, decretos e normas sobre juventude no Brasil e no México foram orientadas pelos conceitos do modelo de múltiplos fluxos e do subsistema. Essa análise é feita na seção 4.

## **1.2 Análise comparada - Tipologias de políticas de juventude**

Após compreender como cada país definiu a forma como a juventude adentraria na agenda governamental (item trabalhado na seção 4), é realizada também uma análise comparada dos dois países na seção seguinte. A comparação é feita por meio da análise do conteúdo da política. Partimos do pressuposto de que as orientações ideológicas (visões de mundo) contribuem para pautar o desenho das políticas de juventude. A literatura latino-americana de juventude (KRAUSKOPF, 2003; ABRAMO, 2005; CASTRO; ABRAMOVAY, 2006) identificou quatro grandes paradigmas que orientam a formulação dos governos a respeito das políticas de juventude, e com isso mobiliza um conjunto de atores para defendê-las, são elas: a) juventude como período preparatório; b) juventude como etapa problemática; c) juventude como ator estratégico do desenvolvimento; d) juventude como sujeito de direitos. Embora cada visão tenha predominado em determinados momentos históricos, elas podem conviver simultaneamente. As ideias em voga, em cada momento histórico, refletiam a disputa política de hegemonia de pensamento na formulação das políticas públicas.

Cada paradigma (conjunto de ideias e valores) orienta a ação governamental em cada país e em cada momento histórico. Dessa forma, as categorias propostas serão utilizadas na comparação dos dois casos (Brasil e México). Como afirmam Baumgartner e Jones (1993), a construção da imagem da política (*policy image*) é sustentada por monopólios de atores com suas visões. Tal monopólio representa as ideias que sustentam os arranjos institucionais, contribuindo para que a compreensão da política seja feita de forma simples e direta entre os membros de um determinado subsistema. A criação e a permanência de um monopólio de determinada política pública está vinculada à criação e à manutenção de uma imagem de política de apoio (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 26). Em outras palavras, enquanto uma imagem de uma política for aceita pela ampla maioria da comunidade política de atores que atua em torno da temática, ou nos termos de Kingdon (2003), enquanto a definição de um



problema for compartilhada entre os integrantes, a imagem se manterá e pautará a elaboração de alternativas/propostas em função da definição desse problema.

O paradigma “juventude como período preparatório” compreende a juventude como um período de transição entre a infância e a vida adulta, conferindo centralidade aos programas de preparação, como é o caso da escola e dos demais cursos formais. O futuro seria orientador, justificando a ideia de postergar o ingresso nas funções sociais da vida adulta. Tal paradigma não compreende o jovem como sujeito ativo no tempo presente.

O paradigma “juventude como período preparatório” compreende juventude enquanto transição entre a infância e a vida adulta. Tal paradigma enfoca as políticas educacionais como sendo prioritárias para a juventude, objetivam a preparação do jovem para o mundo adulto “como complemento do tempo livre, atividades nas áreas de lazer, voluntariado e de esporte, de modo a garantir uma formação sadia para os jovens” (ABRAMO, 2005, p. 20). Esse paradigma afirma que é necessário ter uma perspectiva universalista. O grande limite colocado nesse paradigma é que esta considera a juventude como um grupo homogêneo, desconsiderando a diversidade social e cultural existente no interior do segmento. Além disso, considera o jovem sempre na lógica da preparação, as políticas são voltadas para o futuro e não para o presente. De acordo com Castro e Abramovay (2006, p. 12), este enfoque perdurou entre as décadas de 1950 e 1980.

O paradigma “juventude como etapa problemática” aborda a juventude a partir dos problemas “que ameaçam a ordem social ou desde o *deficit* nas manifestações de seu desenvolvimento” (ABRAMO, 2005, p. 20). Os jovens ganham visibilidade para o Estado a partir dos comportamentos de risco e transgressões que protagonizam. O Estado teria por finalidade implantar políticas públicas de caráter compensatório, focalizadas em setores vulneráveis. Os setores mais atuantes na produção de políticas sob este paradigma são os da saúde e justiça, por meio de programas que abordam os jovens a partir de seu envolvimento com drogas, álcool, gravidez precoce etc. Abramo (2005) faz críticas a essa concepção, haja vista que ela é responsável pela construção de uma imagem estigmatizada da juventude, como tão somente os dependentes químicos ou “agitadores sociais”.

O paradigma do “jovem como ator estratégico do desenvolvimento” o coloca como ator-chave para o desenvolvimento da nação. Esta abordagem atribui aos jovens as possibilidades de resolverem os problemas do sistema produtivo por meio de conceitos como protagonismo,

energia, criatividade etc. Esta nova perspectiva enfatiza a formação educacional visando à resolução de problemas em comunidades locais por projetos sociais ou de voluntariado (ABRAMO, 2005, p. 21). Segundo Abramo, este é o enfoque mais difundido por organismos multilaterais e agências de cooperação internacional. A autora faz críticas a este modelo, pois ele é introduzido desconsiderando o contexto local e o modo de participação do jovem em cada realidade. Além disso, os jovens têm pouca participação nas discussões sobre o modelo de desenvolvimento econômico. Este paradigma desconsidera os conflitos e disputas em torno de projetos de desenvolvimento e as ações, induzindo políticas públicas muitas vezes desconexas com a realidade dos jovens das periferias das grandes cidades.

Por fim, há um quarto paradigma – “juventude enquanto sujeito de direitos” – em que os jovens são vistos como uma etapa da vida “*per se*”, ao contrário de outras abordagens que adotam visões a partir das quais este momento da vida do sujeito é considerado transitório, como uma preparação para o futuro. Este paradigma foi adotado a partir da década de 1990, em decorrência da superação das visões negativas e idealistas dos jovens, com a adoção de políticas intersetoriais para estes sujeitos que passam a ser considerados em sua integralidade. Além disso, as políticas adotadas sob este paradigma são centradas na noção de cidadania (ABRAMO, 2005, p. 22).

Estes paradigmas guiam a análise da quinta seção, para compreender em que modelo cada um se enquadra, tendo a formação da agenda como ponto de partida para comparar as semelhanças, e, sobretudo, as diferenças entre Brasil e México.

### 1.3 Definição de comparação

Adotamos neste trabalho o significado de que comparar é apresentar as semelhanças e diferenças entre dois ou mais fenômenos analisados<sup>11</sup>. As semelhanças são as características que são mantidas constantes (sendo tratadas como parâmetros) e as diferenças são características que são abordadas como variáveis, isto é, que podem variar<sup>12</sup>. Quais são os

---

<sup>11</sup> Para uma discussão sobre o método comparativo ver a obra *Comparative Politics and Comparative Method* de Arend Lijphart (1999).

<sup>12</sup> De acordo com Sartori, “Comparável quer dizer: pertence ao mesmo gênero, espécie, subespécie etc. Portanto, o elemento de similaridade, de semelhança que legitima as comparações é a identidade de classe. Correlativamente, as dessemelhanças decorrem, primordialmente, do que diferenciam as espécies do seu gênero, as subespécies da sua espécie e, de modo geral, toda subclasse da classe geral à que pertence. É verdade que existem também outras

critérios pelos quais podemos afirmar que dois ou mais fenômenos são comparáveis ou então não-comparáveis? Comparar não significa “assemelhar” dois fenômenos, pois corre-se o risco de tornar semelhantes duas coisas que, na verdade, não são. Comparar visa buscar similaridades para compreender como um mesmo fenômeno de criação de órgãos de juventude foi ressignificada em cada país, analisando a ação dos atores estatais e sociais.

Ambos os países compartilham algumas semelhanças que consideramos bastante importantes, tais como: contam com instituições governamentais no Executivo Federal que formulam políticas para jovens (ImJuve e SNJ); têm estruturas de participação institucional, no caso brasileiro – o Conselho Nacional de Juventude (ConJuve), e no caso Mexicano – o Conselho de Monitoramento de Políticas para Juventude (Consepp); as duas estruturas têm por finalidade permitir a participação direta dos jovens na formulação e avaliação da política; intensa atuação da sociedade civil na reivindicação de direitos; e, são países federativos urbanizados com semelhanças sociais no que tange aos problemas sociais decorrentes da desigualdade de renda.

Além disso, os dois países compartilham características que são importantes na análise comparativa sobre o desenvolvimento de políticas para jovens, tais como a demografia (ambos são os maiores em termos populacionais) e o desenho governamental semelhante, como o federalismo nos três níveis de governo. Há também outras variáveis: os dois países completaram o ciclo da “industrialização tardia”, qual seja, absorveram capitais externos ou tiveram no Estado o protagonista para desenvolver indústria de base e indústria de bens de consumo, gerando, com isso, forte processo de urbanização, formação de classes médias, mercados domésticos, elites industriais, bases estudantis nas universidades dos centros urbanos, etc.

O método comparativo necessita seguir procedimentos rígidos na busca de informação sobre os mesmos tópicos, de caso para caso, que tenham sido investigados. Por isso, é fundamental o acesso a uma boa fonte secundária de dados, sobretudo a uma bibliografia de qualidade. Esta situação ocorre em função do pesquisador não ter tempo suficiente, nem

---

diferenças. Mas, como veremos, estas diferenças ulteriores são secundárias: limita-se a registrar as variações internas de uma mesma classe” (1997, p. 209).

capacidade apropriada para analisar cada caso em profundidade. E, ainda, é fundamental se apropriar da análise já realizada por historiadores e especialistas dos casos comparados<sup>13</sup>.

Usar variáveis e tentar controlá-las para saber as relações de causalidade dos fenômenos têm sido uma das marcas das ciências sociais desde o século XX. O método comparativo permite encontrar variáveis que se assemelham e se diferenciam em dois ou mais casos diferentes, e com isso buscar padrões para explicar um determinado fenômeno.

O método tem dois componentes. A primeira é a geração e avaliação de hipóteses através do exame de semelhanças e contrastes entre países. O segundo é o procedimento de “rastreamento de processos” ao longo do tempo dentro dos países, através do qual as explicações são mais provadas. Desta forma, avaliamos se a dinâmica da mudança dentro de cada país reflete plausivelmente o mesmo padrão causal sugerido pela comparação entre os países (COLLIER, 1991, p. 5, tradução nossa).

Os estudos de caso estão inseridos dentro de um método histórico-comparativo. George e Bennet (2005) afirmam que, mediante a análise de um único caso, é possível obter múltiplas observações, analisar e testar elementos da teoria ao longo de uma cadeia causal. A escolha de dois casos para explicar um fenômeno é discutida por Sartori e pelos demais autores que debateram intensamente o método comparativo, revelando em sua literatura (COLLIER; MAHONEY, 1996; MAHONEY; GOERTZ, 2006; MCKEWON, 2004; RAGIN, 2000) de que é importante fazer a comparação entre Estados nacionais com grande quantidade de casos, ou seja, com 3 ou mais países. Entretanto, esta tese compara dois países de porte continental (Brasil e México).

A escolha de dois casos nesta tese serviu para que um caso contribuisse para iluminar melhor aspectos do outro. Dessa forma, analisar o caso mexicano ajuda a pensar as singularidades do processo de formação da agenda de políticas de juventude no caso brasileiro. A comparação aqui, portanto, é uma forma de pensar as formações de agendas de juventude

---

<sup>13</sup> A cientista política norte-americana Theda Skocpol (1985) discorre sobre esse ponto: “O comparativista não dispõe nem do tempo nem das (todas as) capacidades apropriadas para realizar a investigação primordial que necessariamente constitui, em grande medida, a base na qual assentam os estudos comparativos. Em vez disso, o comparativista vê-se obrigado a concentrar-se na busca e no exame sistemático das publicações dos especialistas que se relacionem com as questões consideradas importantes, quer pelas considerações teóricas, quer pela lógica da análise comparativa. Se, tal como frequentemente acontece, os aspectos debatidos pelos especialistas a respeito de determinada época ou evento histórico específico não são os mais importantes numa perspectiva comparativista, então o analista tem de estar preparado para adotar os testemunhos apresentados nos trabalhos dos especialistas às finalidades analíticas um tanto ou quanto tangenciais às originariamente encaradas” (SKOCPOL, 1985, p. 52).

nos dois maiores países da América Latina, utilizando as categorias analíticas da análise de políticas públicas, em que um caso ilumina o outro.

## 2 ATORES E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção apresenta o quadro teórico que orienta a análise. Os modelos e categorias analíticas que fundamentam o quadro teórico são oriundos da literatura internacional de políticas públicas, sobretudo dos trabalhos de John Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993). Portanto, esta parte tem por finalidade apresentar alguns conceitos centrais que sustentam a análise da comparação, são eles: formulação e agenda governamental, tendo Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993) como principais autores que teorizaram esses modelos teóricos; subsistemas e comunidades de políticas que são utilizados como **unidade de análise** já que este conceito possibilita identificar os atores, mapear as ideias e interesses, sistematizar as propostas e as soluções. Como exposto na Introdução e na Metodologia, recortamos o período temporal em cada país, sendo no México o período entre 1999 (ano da criação do Instituto Mexicano de la Juventud) e 2012 (último ano do governo FOX) e no Brasil o ano de 2005 (ano de criação da Secretaria Nacional de Juventude) a 2015 (último ano completo de exercício do governo petista de Dilma Rousseff).

Os programas governamentais para jovens, ou em outras palavras, as políticas públicas de juventude existem há décadas tanto no Brasil (SPOSITO; CARRANO, 2003) como no México (MARCIAL, 2015), principalmente como parte integrante de políticas elaboradas em ministérios como os da educação, saúde, assistência social e segurança pública. Analisar a política pública como variável dependente envolve alguns elementos, como as dinâmicas sociais de circulação, multiplicação e adesão de ideias, a articulação dos atores estatais e societais que perpassa a formulação e a implementação. Os conceitos de subsistema e comunidades de políticas públicas perpassam o modelo de John Kingdon e Baumgartner e Jones, como será explicado adiante.

Historicamente, o campo de políticas públicas se consolidou valorizando contribuições das diferentes áreas do conhecimento. A análise de políticas públicas surgiu dentro da ciência política norte-americana, tendo como precursor Harold Lasswell (1984), no seu celebre livro “Quem ganhava o quê, quando e como”, contribuiu para aumentar a compreensão sobre as políticas públicas, que passa a ser explicado pela interação entre sistemas de políticas, sistema político e demais sistemas, de forma que elas seriam as respostas do sistema (*outputs*) para as entradas recebidas (*inputs*) de outros sistemas.

De acordo com DeLeon (2008, p. 40-41), a virada do século XX presenciou o início dos estudos acadêmicos de questões relacionadas à natureza da ação dos governos nas disciplinas de ciência política e administração pública. As perspectivas de análise de atuação dos governos foram ampliadas para outras disciplinas, tais como direito, história, sociologia, psicologia, saúde pública e antropologia. Contudo, a abordagem da ciência política se distinguiu deliberadamente das outras contribuições acadêmicas, em função de três características principais das *policy sciences*: (I) são orientadas para a análise dos problemas, abordando os problemas das políticas públicas e suas respectivas alternativas; (II) são multidisciplinares em suas abordagens teóricas e práticas, já que os problemas sociais e políticos têm múltiplos componentes que estão ligados às várias disciplinas acadêmicas sem ficar exclusivamente vinculado a uma única disciplina; e, por último, (III) são orientadas para o valor (*value oriented*), conferindo centralidade no debate acerca da democracia e da ampliação de direitos<sup>14</sup>.

As análises das políticas públicas surgiram como um subtema dentro da ciência política norte-americana na década de 1950 e 1960 e se desenvolveu também dentro da área recém-criada da administração pública. De acordo com Marta Farah (2011), a disciplina da administração pública surgiu na década de 1970, nos EUA, com o objetivo de formar servidores públicos, entendidos como integrantes da burocracia estatal. A administração pública seria, portanto, a administração governamental. Pesquisar nesta área era abordar temas relacionados a atividades governamentais<sup>15</sup>.

Não existe na literatura, nem em nenhuma perspectiva teórica, uma única definição sobre política pública. Existem diversas definições que se complementam e apontam os caminhos para a devida compreensão dos casos empíricos analisados. Abordagens teórico-metodológica distintas são utilizadas para explicar diferentes dimensões da ação governamental (processos, legislação, desenho institucional, relação com a sociedade). Howlett *et al.* (2013) compreendem a política pública como sendo um conjunto de decisões e ações implementadas pelo Estado, sendo estas decisões influenciadas por um conjunto de atores sociais e políticos. Esta definição apresenta a formulação e implementação de política pública (*policy-making*)

---

<sup>14</sup> Para aprofundar sobre o tema dos estudos em políticas públicas, consultar: Peter DeLeon, “The Historical Roots of the Field”, capítulo publicado em *The Oxford Handbook of Public Policy*, organizado por Moran e outros (New York: Oxford University Press, 2008), e Kevin B. Smith e Christopher W. Larimer, “The Public Policy Theory Primer” (Boulder-CO: Westview Press, 2009).

<sup>15</sup> Para aprofundar sobre o surgimento das políticas públicas e a diferença entre administração pública e políticas públicas ver WILSON, Woodrow. *The study of administration*. *Political Science Quarterly*, v. 2, June 1887 [reproduzido no v. 56, Dec. 1941].

como um processo dinâmico, e reconhece que as políticas envolvem uma série de decisões (*inputs*) que contribuem para um efeito (*outcome*).

A formulação das políticas públicas está dividida em três estágios: definição de problemas, a entrada do problema na agenda governamental e a decisão (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA; BRASIL, 2015). A literatura que aborda a formulação das políticas se debruça sobre uma das dimensões que esta tese objetiva analisar: por que alguns temas são priorizados e outros não? Como os formuladores decidem quais problemas serão enfrentados? E, como são definidos o que são ou não problemas? Esse olhar analítico ajudará a compreender e a explicar as diferenças na política de juventude no Brasil e no México. A depender como se define o “problema”, isso pautará a construção de programas, leis e instituições. Dessa forma, a análise da formação da agenda de juventude constitui o primeiro passo para investigar quais foram os elementos, os atores e as alternativas que caracterizam a formação da agenda de juventude, bem como identificar os atores que compõem o subsistema de juventude no Brasil e no México.

## **2.1 Agenda governamental: a definição do problema e o seu ingresso na agenda decisória**

O processo de formulação de políticas públicas contém diferentes elementos e estágios, de acordo com a literatura especializada (BAUMGARTNER; JONES, 1993; KINGDON, 2003). Cada modelo teórico enfatiza alguns elementos em detrimento de outros. Há dois grandes eixos que estruturam o processo de formulação das políticas públicas: a definição da agenda e a definição de alternativas (EASTON, 1957; KINGDON, 2003; BIRKLAN, 2005; CAPELLA, 2018). O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno dos problemas existentes. Enquanto o segundo aborda o desenho de um plano de ação. A palavra *processo* diz muito sobre o fenômeno da criação das políticas públicas. Pois se trata de um conjunto de elementos e fatos interligados e relacionados entre si, e não um evento único que cria uma política pública. A definição da agenda de governo é determinada, em última instância, pela articulação complexa de instituições, ideias e atores, envolvendo elementos políticos e técnicos (HOWLETT *et al.*, 2013).

A formulação é compreendida – na literatura especializada – dentro do contexto do ciclo das políticas públicas, sendo a etapa identificada como uma das iniciais. Dessa forma, a



formulação é caracterizada como uma etapa pré-decisória, isto é, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo o reconhecimento do problema, o ingresso na agenda governamental, a tomada de decisão, implementação e avaliação. Segundo Howlett *et al.* (2013, p. 13), este modelo permite “examinar o papel interligado de todos os atores, ideias e instituições envolvidos na produção da política”. A metáfora do ciclo permite compreender a fase de formulação como etapa que tem um impacto sobre todo o processo de produção da política que se desenvolve posteriormente. A forma como o problema é reconhecido pelos atores políticos e a maneira como é definido na agenda governamental orientará as escolhas de alternativas no processo decisório.

## **2.2 Definindo o problema**

O primeiro passo para entender a formulação de políticas é analisar o processo de definição de problemas, já que é nesse momento que uma questão existente pode chamar a atenção dos tomadores de decisão. Dessa forma, para compreender a formação da agenda governamental é preciso compreender como se deu a definição de problemas. Após essa etapa, o problema pode adentrar na agenda governamental ou não, dependendo das forças políticas e da conjuntura do momento (EASTON, 1957; KINGDON, 2003; BIRKLAN, 2005; CAPELLA, 2018). Há dois grandes modelos teóricos que trabalham com o tema da formação de agenda: o modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003) e o modelo de equilíbrio pontuado (Frank Baumgartner e Bryan Jones, inicialmente em 1993).

Debora Stone (2012) em seu livro “*Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*” aborda os elementos que envolvem a decisão política de uma política pública. De acordo com a autora, a definição de problemas é uma representação de situações da realidade.

Portanto, por ser uma representação, é disputada pelos pontos de vista dos atores que participam daquele processo, e a definição do problema é processada pelos valores dos atores envolvidos. A definição de problemas é, em último grau, política e não meramente técnica, como o senso comum quer fazer crer. A definição dos problemas leva em consideração os interesses dos atores que estão mobilizando a pauta. Não existe, portanto, uma definição técnica de problemas, como relata a autora na seguinte passagem de seu livro:

Problems are defined in politics to accomplish political goals—to mobilize support for one side in a conflict. To define an issue is to make an assertion about what is at stake and who is affected and, therefore, to define interests and reconfigure alliances. There is no such thing as an apolitical problem definition. In confronting any definition of a policy problem, the astute analyst needs to ask how that definition defines interested parties and stake show it allocates the roles of bully and underdog, and how a different definition e rent definition would change power relations (STONE, 2012, p. 247).

Os problemas são “representados estrategicamente” nos discursos políticos dos atores envolvidos, a partir do qual são feitas interpretações sobre as condições da realidade, ao mesmo tempo em que essas mesmas ideias são defendidas contra outras interpretações divergentes.

The term "representation" usually refers to the process through which citizens choose officials to speak for their interests in political decision making bodies.' But the word aptly describes how leaders define citizens' interests for them as well as speak for those interests in policy-making debates. Interest group leaders, electoral candidates, officials, and policy makers seek to portray a policy proposal in ways that make it appear advantageous or disadvantageous to different sets of people. In turn, individuals and groups decide which organizations and candidates to support depending on which portrayal they find more convincing. Interest representation thus has a dual quality: leaders define an interest by portraying an issue, showing how it affects people, and persuading them that the portrait is accurate; and leaders speak for people in the sense of standing for them and articulating their wishes in policy debates (the classic meaning of representation) (STONE, 2012, p. 231).

Para Stone, os atores utilizam linguagem simbólica para a definição de um problema, como as narrativas simbólicas (narrativas de declínio, de progresso, de controle), definindo quem são as vítimas e quem são os agressores de um dado problema. Assim, cria-se uma história com começo, meio e fim, no qual os problemas identificados são causados por determinada situação ou agente, e que é preciso que o Estado, por meio de políticas públicas, haja para resolvê-las.

Rocheffort e Cobb (1994) discorrem sobre os elementos e sobre a natureza na definição dos problemas no processo de fazer a política pública (*policy-making*). Segundo eles, a definição do problema passa pelo modo como se identifica o problema e o modo como se fala

dele por meio da argumentação. A definição do problema enfatiza o uso das linguagens para entender a dinâmica da sociedade.

A atividade governamental, isto é, o modo como ocorre a produção da política pública está relacionada como ocorre a definição de problemas. E tal definição inicia-se a partir da percepção dos atores, isto é, dos seus valores e crenças. Capella (2018), partindo de Rochefort e Cobb (1984), de Traquina (1995) e de outros autores, aborda alguns elementos que são empregados na definição de problemas: (a) causalidade; (b) gravidade; (c) incidência; (d) novidade; (e) proximidade; (f) crise; (g) público-alvo.

A dimensão da **causalidade** se relaciona ao pressuposto sobre a origem do problema. Segundo Stone (2002), o estabelecimento de narrativas que estabeleçam as relações de causa e efeito é um recurso utilizado pelos atores para determinar relações de causa e efeito de um problema. Essas narrativas que estabelecem relações de causalidade têm por objetivo apontar as causas do problema de forma consistente para convencer a opinião pública e os governos sobre a necessidade de agir. Nas narrativas dos atores, as causas do problema são apresentadas de forma objetiva, com dados científicos e análise de especialistas. Apresentar discursos com embasamento técnico é uma forma de afirmar que o problema tem validade independentemente dos interesses políticos. Tanto no Brasil quanto no México, os atores utilizam argumentos em torno das causalidades. Em cada caso, a dimensão da causalidade foi diferente, como é exposto nas seções específicas.

A **gravidade** do problema é uma dimensão importante. Os atores disputam narrativamente que o problema em que estão imersos é o mais importante e não podem esperar. Dessa forma, por exemplo, no caso das políticas públicas de juventude, argumentava-se no final dos anos 1990 e 2000 sobre o “boom demográfico”, isto é, a grande proporção de jovens na população. Este contingente de jovens não poderia esperar, precisavam de educação, trabalho e ações para serem inseridas no sistema produtivo e social.

A **incidência** é a dimensão que envolve a descrição do problema: quantas pessoas são afetadas, em que extensão territorial, com que gravidade e de que forma são atingidos. Assim, uma condição da realidade que se agrava é percebida e processada em um problema a partir do momento em que há grande incidência junto à população. As estatísticas e indicadores são mobilizados para representar o problema, auxiliando o desenho dos padrões de incidência entre os grupos sociais específicos (por exemplo, a juventude).

A **novidade** está relacionada às situações que não são comuns ou sem precedentes. Os problemas conhecidos tendem a ter uma percepção de importância menor do que os novos problemas. A novidade chama a atenção de grupos organizados e da mídia, que passa a chamar especialistas para compreender do que se trata a novidade.

A **proximidade** está relacionada a situações vivenciadas pelas pessoas diretamente relacionadas à sua realidade. Quando o problema afeta diretamente os interesses das pessoas, ele é facilmente percebido pela grande parte da população. Os acontecimentos cotidianos são priorizados pela mídia dado o seu grau de relevância momentânea. Segundo Capella (2018), tanto os problemas como as políticas públicas tendem a ser mais facilmente entendidos pela população conforme a sua proximidade.

A **crise** é uma dimensão frequentemente utilizada para descrever uma situação como especialmente grave e que demanda atenção e ação por parte das autoridades governamentais. A retórica da calamidade (ROCHEFORT; COBB, 1984 *apud* CAPELLA, 2018) é elemento utilizado na linguagem política visando o apoio de mais atores em torno de um problema, em especial da mídia e dos atores estatais.

O **público-alvo** consiste na forma como os segmentos sociais afetados pelos problemas são descritos. Essa descrição é um elemento importante na definição dos problemas, como é o caso das políticas sociais (educação, saúde, assistência social, juventude, mulheres etc). De acordo com Capella, “a percepção social sobre esses grupos, presente no discurso e baseada em valores culturais, históricos, sociais e econômicos, pode fazer com que situações a eles relacionadas sejam entendidas como mais (ou menos) legítimos de atenção” (2018, p. 23). Dessa forma, o processo de construção social do público-alvo envolve o reconhecimento das características dos indivíduos que possam ser beneficiários da ação governamental.

### 2.3 Modelo dos múltiplos fluxos

Como já exposto, esta tese compara de que forma ocorreu a definição do problema, bem como o processo de elaboração de alternativas de políticas públicas de juventude no Brasil e no México para, com isso, compreender as semelhanças e diferenças na trajetória da política. O

grande expoente na literatura sobre agenda governamental é John Kingdon (2003)<sup>16</sup>. Para este autor, a agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento.

A análise da formação de agenda visa compreender os mecanismos causais, relacionais e o contexto que explicam como um determinado tema adentra na agenda de governo. É possível compreender como ocorre a dinâmica da política e o papel dos atores sociais e políticos no processo da formulação. As contingências políticas e ações de governo são variáveis definidoras de determinada política pública. O modelo proposto por Kingdon (2003) considera a política pública com um ciclo composto por estágios. Dessa forma, a definição da agenda está dentro de um processo maior da formulação de políticas públicas, que inclui pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas; uma escolha final entre as alternativas específicas, por meio do Legislativo ou do presidente; e a implementação dessa decisão (KINGDON, 2003, p. 225). O autor pondera, no entanto, que o sucesso alcançado em uma etapa não implica o sucesso em todos os outros. Dessa forma, por exemplo, um item pode ocupar um lugar de visibilidade na agenda, sem que obtenha aprovação em instâncias de decisão, como no legislativo. Bem como, a sua aprovação não garante necessariamente a sua implementação pelos aparatos administrativos do Executivo.

Kingdon (2003) apresenta três tipos de agenda, constituindo uma tipologia para análise dos casos. São elas: a agenda não-governamental (ou sistêmica), a governamental, e a de decisão. A agenda não-governamental contém os temas e questões que são reconhecidos pelo público e atores, no entanto, sem receber atenção das autoridades governamentais. A agenda governamental é a lista de temas públicos reconhecidos como relevantes e, portanto, recebem atenção dos formuladores de políticas públicas. Como são muitos temas na agenda governamental disputando espaço e prioridade no orçamento e no tempo dos políticos, somente alguns problemas se destacam. Estes problemas constituem a agenda de decisão, ou seja, onde

---

<sup>16</sup> Os estudos de agenda têm longa tradição na ciência política norte-americana, sendo os pioneiros Cobb e Elder (1971). O termo agenda é definido por um conjunto de discussões políticas, compreendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do público e do sistema político. Para esses autores, há dois tipos de agenda: a sistêmica e a governamental. A agenda sistêmica é o conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos do governo. As questões se inserem na agenda sistêmica a partir do momento que chama a atenção da opinião pública, que passa a demandar do Estado ações para solucionar ou minimizar o problema. A agenda governamental é aquela formada pelas questões consideradas relevantes pelos políticos ou tomadores de decisão.

os problemas listados receberão atenção, recurso, tempo e ação dos gestores públicos<sup>17</sup>. É na agenda de decisão que se efetiva a formulação e implementação de políticas públicas. Nas palavras de Kingdon, “a agenda de decisão é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2003, p. 222).

De acordo com o autor, a agenda de governo, ou a lista de temas que são objeto de atenção pelas autoridades governamentais varia de acordo com os diferentes setores do governo. Ele cita, por exemplo, o nível hierárquico do Poder Executivo. O presidente e seus assessores mais próximos têm em suas agendas os itens mais estratégicos e importantes em termos de dimensão nacional (crises internacionais, economia, decisões orçamentárias, pauta legislativa no Congresso Nacional). Existem as agendas especializadas, como as dos setores de políticas públicas – saúde, educação, transporte, meio ambiente etc. Mesmo dentro de um setor, por exemplo, a política de juventude, há agendas mais especializadas, listas de temas que dominam o setor em um determinado momento. Além dos temas que compõem a lista da agenda de governo, há também o conjunto de alternativas, isto é, as propostas de políticas públicas. Cada setor de política pública tem um conjunto de proposta de alternativas a serem avaliadas pelo governo. Para cada alternativa proposta tem um conjunto de atores com visões e interesses diferentes.

O processo de estabelecimento da agenda governamental filtra um conjunto de temas que poderiam de alguma forma disputar a atenção governamental. As perguntas que Kingdon realiza são: Por que alguns assuntos são priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras? Segundo o autor, algumas respostas para esses questionamentos estão no papel desempenhado pelos participantes, que, segundo ele, são os que influenciam o estabelecimento das agendas e as especificações das alternativas.

Há três fluxos (*streams*) de processos que ajudam a compreender o ingresso de um tema na agenda de decisão: o dos problemas (*problems*), o das soluções (*policies*) e o da política (*politics*).

---

<sup>17</sup> No original “We should also distinguish between the governmental agenda, the list of subjects that are getting attention, and the decision agenda, the list of subjects within governmental agenda that are up for an active decision” (KINGDON, 2003, p. 4).

### 2.3.1 Fluxo dos problemas

Kingdon (2003), em sua análise, coloca a seguinte pergunta: Por que alguns problemas recebem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais? O autor discute que há uma diferença entre situação e um problema. Segundo ele, as pessoas vivenciam constantemente diversas situações que lhes incomodam, sem que, no entanto, tais situações sejam objeto de ação por parte dos governos. Em função da grande quantidade de situações problemáticas e a incapacidade de resolver ou pelo menos lidar com elas, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles percebem e interpretam essas situações e, sobretudo, como essas situações são definidas como problemas. Tais circunstâncias passam a ser consideradas como problemas quando as pessoas ou atores sociais acreditam que devem se mobilizar para mudar tal situação.

As situações se transformam em problemas, chamando a atenção dos formuladores de políticas por meio de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e o retorno das ações do governo. Os indicadores servem para demonstrar a existência e a abrangência de uma determinada situação (por exemplo, o número de jovens desempregados, jovens fora da escola, taxa de mortalidade juvenil etc.). A existência dos indicadores pode chamar a atenção das autoridades governamentais para que a situação passe a ser socialmente percebida, transformando-se em um problema. Obviamente os indicadores não garantem por si o reconhecimento, antes são interpretações que auxiliam a demonstração da existência de uma situação. O segundo grande mecanismo compreende a ocorrência de eventos (*focusing events*), crises e símbolos. Ou, em outras palavras, a ocorrência de desastres ou uma crise que afeta muitas pessoas chamando a atenção da mídia. No entanto, os eventos são passageiros e se não forem acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema a ser resolvido, a atenção das autoridades governamentais dispersará. O terceiro conjunto de mecanismos ocorre por meio dos feedbacks (retornos) a programas existentes (KINGDON, 2003).

A existência de indicadores, eventos e feedbacks embora sejam muito importantes, não transformam automaticamente situações em problemas. As situações se tornam problemas a partir de sua interpretação social por parte dos atores interessados. Estes mecanismos contribuem para isso, porém, a lógica social é fundamental: *“Problems are not simply the conditions or external events themselves: there is also a perceptual, interpretative element”*. (KINGDON, 2003, p. 109).

Na lógica da construção da política pública, a definição do problema é muito importante. A forma como um problema é definido, pensado, articulado, reunindo os formuladores da política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo que envolve a definição da agenda.

### 2.3.2 Fluxo das soluções

No segundo fluxo – *policy stream* – Kingdon afirma que há um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. As soluções surgem de forma desordenada, não há uma linearidade; as ideias surgem de forma desarticulada, sem organização. As ideias surgem e se chocam com antigas, se combinam e recombinaem. Kingdon (2003) afirma que é muito difícil mapear a origem exata das ideias de determinada política pública, pois a dinâmica é formada por diversos caminhos, misturando várias influências e ideias em diferentes arenas com diversos atores. Contudo, nesse caos inicia-se um processo com um método para impor racionalidade na dinâmica das ideias, por meio da imposição de critérios, tais como “viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, antecipação de possíveis restrições, incluindo orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (KINGDON, 2006, p. 232). As alternativas que não atendam a esses critérios – custos financeiros adequados, valores da comunidade de especialistas, ou apoio dos políticos eleitos – são consideradas inviáveis para serem propostas como política pública.

Nesse fluxo, as comunidades de políticas (*policy communities*) têm um papel fundamental. As comunidades de políticas são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). No processo de seleção das alternativas, quando uma proposta é entendida como viável, ela é difundida rapidamente, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Apesar disso, não significa que todos os especialistas de uma determinada comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são fragmentadas, reunindo especialistas com diferentes pontos de vistas. À medida que ocorre o “arredondamento” da alternativa, isto é, que atenda aos critérios mencionados anteriormente, a comunidade passa a promovê-la em diferentes fóruns.



### 2.3.3 Fluxo da política

O terceiro fluxo é composto pela política. Como os demais fluxos – reconhecimento de um problema e solução disponível –, o fluxo da política segue sua própria dinâmica. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e na difusão das ideias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de articulação e negociação política.

A eleição pode promover a mudança de governo, e, com isso, alterar as configurações partidárias tanto no Executivo quanto no Legislativo. O ingresso de um novo grupo no governo abre possibilidades de agendas e de acesso aos grupos iniciantes de interesse do novo governo. De acordo com Kingdon, são três os elementos que exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é denominado de “clima” ou humor nacional (*national mood*) e é caracterizado por um momento em que diversas pessoas compartilham das mesmas questões, ou, em outras palavras, de que uma ideia geral é aceita por todos. O humor nacional, ou em outros termos, a conjuntura nacional, é a base para as ideias ou alternativas surgirem, e ajuda a explicar por que algumas questões adentram na agenda de governo e outras não. A percepção dos políticos de um humor nacional favorável os incentiva a promover algumas questões e desestimular outras. O segundo elemento é caracterizado pelas forças políticas organizadas, exercidas, sobretudo pelos grupos de pressão. O apoio ou oposição das forças políticas indica o consenso ou conflito nas arenas políticas (comissões do Congresso, grupos de trabalho do Executivo, instâncias decisórias dos partidos políticos etc) permite aos formuladores avaliarem se o ambiente é propício para a recepção da proposta. Se houver grande oposição e resistência, o tema dificilmente entrará na agenda devido aos custos políticos. O terceiro elemento são as mudanças dentro do próprio governo: pessoas localizadas em posições estratégicas dentro do Executivo, mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso etc.

Outro tema abordado dentro da agenda é como ocorre a escolha das alternativas. De acordo com Kingdon (2003), existem duas respostas possíveis: (I) as alternativas de soluções são geradas na dinâmica de debates e discussões de políticas públicas; (II) o envolvimento dos participantes invisíveis, que são os especialistas em áreas temáticas de políticas públicas. Os participantes invisíveis – especialistas em áreas temáticas de políticas públicas – são os que têm maior peso na formulação de alternativas, propostas e soluções. Este grupo é composto por acadêmicos, funcionários de carreira do Executivo e Legislativo, entidades que atuam na defesa

de causas, consultores etc. A tarefa desses participantes é pensar no desenho das propostas, sua viabilidade técnica e orçamentária junto à burocracia dos governos. O grupo de participantes “visíveis” são aqueles que recebem atenção da imprensa e do público, incluindo o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, partidos políticos e políticos profissionais. Cabe, portanto, aos participantes visíveis determinar a agenda, e aos participantes invisíveis apresentar as alternativas.

A dinâmica política segue uma dinâmica própria: eleições, disputas e acordos entre os partidos políticos. O fluxo das alternativas também é desenvolvido por dinâmicas próprias, com critérios de seleção e formulação independentemente do cenário político existente ou da relevância do problema. E, por sua vez, o fluxo dos problemas existe em função do reconhecimento de uma situação social como algo que deva merecer atenção das autoridades. Quando ocorre a junção dos três fluxos – alternativa, problemas e política – cria-se a abertura da “janela de oportunidades”.

## **2.4 Janelas de oportunidades: o momento da política pública**

Em alguns momentos, ocorre a convergência dos três fluxos e é neste momento que ocorrem as mudanças na agenda de decisão, novos temas adentram transformando-se em política pública. Assim, a formação da agenda decisional é resultado da convergência entre os três fluxos: problemas (*problems*); soluções (*policies*); e política (*politics*).

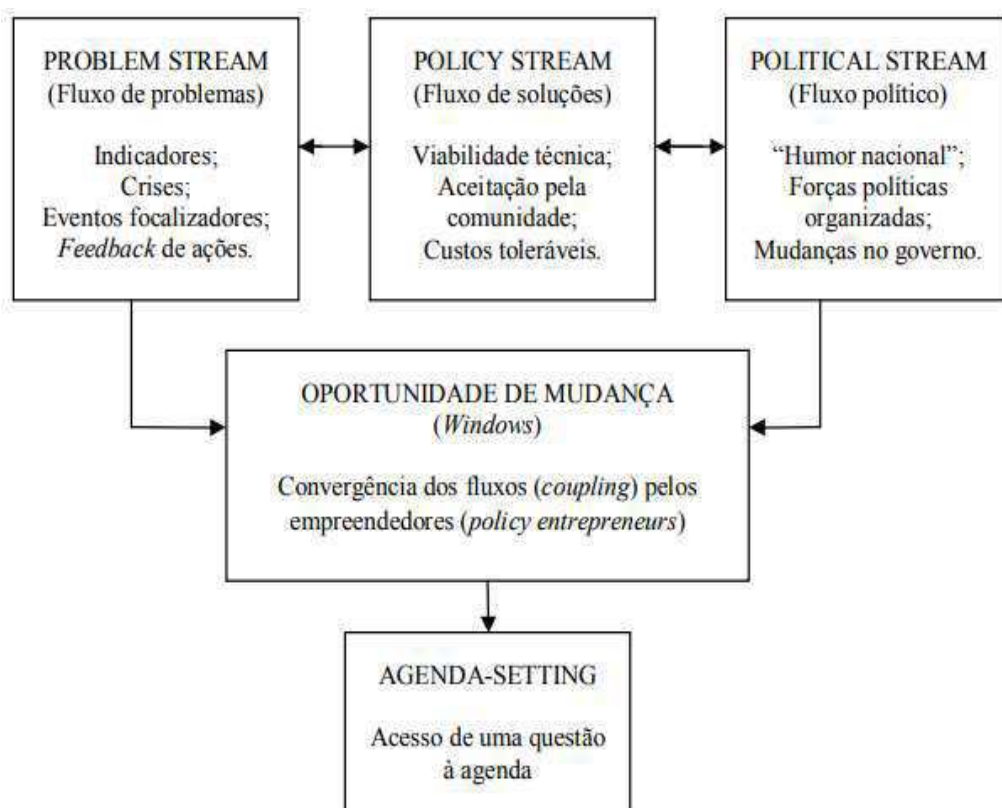
As janelas abertas são oportunidades para que os defensores de determinado assunto ofereçam soluções, como os atingidos por uma situação apresentam como problema a ser inserido na agenda governamental. De acordo com Kingdon (2003), as janelas são abertas por eventos que acontecem em dois fluxos: problemas e política. Quando surge um novo problema, abre-se a oportunidade de se propor uma determinada solução a ele. Quando ocorre mudança no fluxo da política, tais com a eleição de novos políticos, a mudança no clima político-nacional, a formação de poderosos lobbies, entre outros fatores.

Os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) são figuras-chaves no ingresso de um tema na agenda governamental. De acordo com Kingdon, são pessoas dispostas a investir recursos financeiros e tempo para promover políticas públicas que solucionem os problemas. São três conjunturas favoráveis possíveis: (I) quando se esforçam em colocar suas preocupações

de certos problemas na agenda governamental; (II) quando promovem suas principais propostas; e (III) quando fazem articulação entre diferentes atores para que uma determinada solução de um problema seja colocada na agenda.

Em algumas conjunturas, esses três fluxos – problemas, soluções e política –, quando reunidos, criam a possibilidade de abrir uma janela de oportunidade. Neste momento, um problema é reconhecido como tal, uma solução está disponível, e as condições políticas são favoráveis. A junção desses três fluxos faz com que o tema ascenda à agenda.

**Figura 1 - O modelo dos fluxos múltiplos**



Fonte: Capella (2005).

As janelas de oportunidades que possibilitam a convergência dos fluxos são influenciadas pelo fluxo de problemas e pelo fluxo da política. A possibilidade para a mudança surge quando um novo problema consegue chamar a atenção das autoridades governamentais (por meio dos indicadores, eventos ou feedback), ou quando as mudanças são inseridas na dinâmica política (em função do clima nacional e das mudanças no governo). O fluxo de alternativas não tem um papel direto, ou seja, não influencia diretamente a agenda governamental. De acordo com Kingdon, as alternativas chegam à agenda quando os problemas já foram percebidos e demandam respostas, isto é, as alternativas.

Como exposto na seção dos casos, o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon ajudou a jogar luz sobre o caso brasileiro, haja vista que a eleição de Lula (fluxo político) foi apontada nas entrevistas e documentos como um fator importante para que o tema entrasse na agenda governamental. Já existia o fluxo dos problemas sobre a situação dos jovens brasileiros: altas taxas de desemprego entre os jovens, taxas elevadas de mortalidade juvenil, jovens fora da escola etc. O fluxo das alternativas foi estabelecido por atores sociais de um campo político em torno do Partido dos Trabalhadores, por meio de seminários e grupo de trabalho no Projeto Juventude do Instituto Cidadania, com é exposto adiante.

## 2.5 Modelo do Equilíbrio Pontuado

Para análise de como tema de juventude adentrou na agenda governamental no México, são utilizados elementos e conceitos do modelo de John Kingdon e de Baumgartner e Jones. No caso mexicano, há um histórico de estruturas administrativas de juventude desde a década de 1940, como é exposto no tópico específico. Dessa forma, houve ao longo das décadas um processo de incrementalismo (LINDBLOM, 1981) em que o governo mexicano foi alterando as práticas institucionais para responder aos jovens mexicanos.

Baumgartner e Jones (1993) criaram um modelo de agenda governamental que levasse em conta longos períodos de estabilidade e de rápidas mudanças. Nesse modelo, as políticas passaram por longos períodos de estabilidade, e as mudanças ocorreram de forma lenta, incremental e linear. Esse modelo é útil para analisar tanto períodos de estabilidade quanto momentos de rápidas mudanças no processo de análise de políticas públicas (CAPELLA, 2003).

Os autores defendem que longos períodos de estabilidade, na qual as poucas mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Esta ideia é aplicada às agendas que mudam de forma rápida devido àquilo que os autores chamam de feedback positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras questões semelhantes. Quando isso ocorre, algumas ideias ganham mais defensores, abrindo espaços para novos movimentos políticos e sociais. Esse modelo é útil para pensar o caso mexicano, como exibido adiante, a estrutura administrativa de juventude – Conselho Mexicano de Juventude – ficou no segundo escalão entre as décadas de 1980 e 1990, sem muita importância. Em 1999, é alçado e transformado em Instituto Mexicano de la

Juventud tal como era até a década de 1970. O que ocorreu no final de 1999 e na primeira década dos anos 2000 que explica essa elevação de importância? O Modelo de Baumgartner e Jones (1993) ajuda a pensar nas possíveis respostas.

Tal como Kingdon (2003), este modelo valoriza o papel dos atores por meio da atuação das comunidades políticas. Baumgartner e Jones (1993) avançam com a noção de estruturas institucionais e subsistemas na análise das políticas públicas<sup>18</sup>. Os autores partem do pressuposto de que os atores sociais e políticos operam em um cenário de racionalidade limitada para lidar com a complexidade de questões envolvidas no mundo real. Dessa forma, os governos delegam autoridade de ação para agentes governamentais em subsistemas políticos. Estes subsistemas processam as questões de forma paralela. Os líderes políticos atuam no macrossistema articulando os grandes interesses nacionais, enquanto a comunidade de especialistas atua no subsistema de políticas públicas. O conceito de comunidade de especialistas se aproxima com o conceito de comunidade política (*policy communities*). De acordo com o modelo do equilíbrio pontuado, muitas questões recebem atenção nos subsistemas, isto é, dos especialistas, enquanto outras conseguem acessar o macrossistema, promovendo mudanças na agenda.

Os autores trabalham com o conceito de monopólio de políticas (*policy monopoly*). Este conceito afirma que, algumas vezes, um subsistema é dominado por um único interesse no qual os atores participantes do processo decisório compartilham de um mesmo entendimento sobre uma determinada questão. São dois grandes elementos que definem e constituem os monopólios: uma estrutura institucional, onde se dá o acesso (ou não) ao processo decisório, e uma ideia relacionada com instituição, isto é, com os valores políticos de uma determinada comunidade<sup>19</sup>.

Para fazer a análise de como se estrutura a política pública, os autores utilizam o

---

<sup>18</sup> A literatura sobre subsistema foi iniciada na ciência política dos EUA, tendo como referências Ernst Griffith (1939), J. Leiper Freeman (1955), e Ripley e Franklin (1991). O subsistema é um modelo que surge para superar o debate dicotômico entre pluralismo e elitismo. Os críticos ao modelo do pluralismo desenvolveram estudos sobre subsistemas, nas décadas de 1950 e 1960, compreendendo-o como uma dimensão de análise, que fica entre o macrossistema (embates políticos) e o microssistema (embates técnicos), composto por um número limitado de atores e instituições, articulados e relativamente coesos entre si, que dedicam esforços para questões específicas dentro de políticas públicas (CAPELLA; BRASIL, 2015; HOWLETT *et al.*, 2013).

<sup>19</sup> Ou nas palavras dos autores: “Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 06).

conceito de *policy image*. Esse conceito afirma que as ideias que sustentam os arranjos institucionais permitem que o entendimento acerca da política (*policy*) seja discutido e debatido entre os membros da comunidade de especialistas e divulgado para a ampla maioria da opinião pública, com o objetivo de convencê-la de que aquela ideia (imagem) seja a mais adequada para o problema em questão<sup>20</sup>. De acordo com Capella (2005), isso significa que quando uma imagem é aceita pela comunidade de especialistas e pelo amplo conjunto da opinião pública, um monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam determinadas imagens enquanto seus adversários podem concentrar em uma imagem diferente. Podemos processar essa leitura analítica para o nosso caso concreto com as seguintes perguntas: Qual era a imagem predominante sobre os jovens no final da década de 1990 no México e início dos anos 2000 no Brasil? Os problemas associados aos jovens estavam mais relacionados à educação ou ao mercado de trabalho? Os jovens eram visto como elemento (capital humano) para promover o desenvolvimento ou vistos como beneficiários de um conjunto de direitos?

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois elementos: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores como fator crítico no desenvolvimento das questões, já que mudanças rápidas nesses momentos da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia. Kingdon (2003) também entende que as condições políticas e sociais não se transformam automaticamente em problemas. Para que um problema chame a atenção das autoridades governamentais, é necessário que uma imagem ou compreensão de uma política pública permita estabelecer a vinculação entre o problema e uma solução. A criação de uma imagem é considerada pelo modelo do equilíbrio pontuado como elemento fundamental na mobilização da atenção do macrossistema em torno de um problema. Dessa forma, a imagem de uma política é fundamental para analisar a transformação de situações em problemas (CAPELLA, 2018).

De acordo com Capella (2018), a disputa em torno da compreensão de uma política, isto é, a sua imagem, é aceita como sendo elemento fundamental na luta política. Os formuladores de políticas atuam na construção de imagens calculando os ganhos que possam ir desde a consolidação de um determinado entendimento. No entanto, os formuladores não têm controle sobre como as imagens possam impactar o sistema político e também não controlam as

---

<sup>20</sup> “The creation and maintenance of a policy monopoly is intimately linked with the creation and maintenance of a supporting policy image” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 26).

possíveis soluções que possam ser apresentadas para os problemas.

O conceito de imagem de política é central para a explicação sobre a desestruturação dos monopólios e as mudanças em políticas públicas. Esses contextos são marcados pelo questionamento da imagem de um problema, permitindo o acesso de outros grupos com visões diferentes, surgindo novas ideias e propostas de soluções. Este conceito também permite operacionalizar a compreensão do porquê algumas políticas ficam longos anos, e até mesmo décadas, sem grandes alterações, pois há o monopólio de imagem, afastando a participação de atores com ideias diversas. A compreensão da manutenção ou o questionamento do monopólio de imagens deve ser compreendida dentro do seu contexto institucional, como órgãos do governo, autarquias, níveis da federação (municípios, estados ou União). Esses espaços são denominados arenas da política (*policy venue*), que são espaços institucionais onde as decisões relativas a uma determinada questão são tomadas<sup>21</sup>. Dessa forma, nos subsistemas prevalecem mudanças lentas e incrementais denotando uma situação de equilíbrio reforçada pela constituição de um monopólio de política, uma imagem compartilhada pelos atores.

Os dois principais modelos sobre *agenda-setting* – fluxos múltiplos (Kingdon) e equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones) – compartilham características semelhantes. Ambos compreendem que a definição de uma questão (*issue definition*) expressa uma imagem ou símbolos que é central no processo de formação da agenda. Baumgartner e Jones (1993) utilizam o conceito de *policy image* para impulsionar a mobilização de atores sociais, enquanto Kingdon (2003) enfatiza o conceito de estratégias dos *policy entrepreneurs* na busca por chamar a atenção para os atores influentes no governo e nas comunidades em geral. Ana Capella (2005) faz uma síntese dos principais elementos de cada modelo e os compara, como pode ser observado no quadro a seguir.

**Quadro 2 - Agenda-setting - os modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones**

	<b>Kingdon - Multiple Streams Model</b>	<b>Baumgartner e Jones - Punctuated Equilibrium Model</b>

<sup>21</sup> Nas palavras dos autores “*Policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning a given issue. Policy-making authority is not automatically assigned to particular venues. On the contrary, how an issue gets assigned to a particular arena of policymaking is just as much a puzzle as how an issue comes to be associated with one set of images rather than another. Just as images may change over time, so may venues. Further, just as an issue may at times have multiple images, so may it fall within the jurisdictions of several venues*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 32).

Problemas	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p> <p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.</p>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos.</p> <p>Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão.</p> <p>Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.</p>
Soluções	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e se espalham (<i>bandwagon</i>), no processo de amaciamento (<i>soften up</i>).</p> <p>Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.</p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nos subsistemas, difundem-se e se espalham rapidamente (<i>bandwagon</i>).</p> <p>Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>), têm maiores chances de uma chegar ao macrossistema.</p>
Dinâmica político institucional	<p>O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.</p> <p>“Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p> <p>Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>	<p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p> <p>Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.</p> <p>Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.</p>



Atores	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.</p> <p>Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.</p> <p>A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.</p>
Mudança na agenda	<p>Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda</p>	<p>Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças (<i>punctuations</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i>, imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais neste processo.</p>

Fonte: Capella (2005, p. 32-33).

## 2.6 Os atores e os subsistemas na construção das políticas públicas

Os subsistemas são tidos pela literatura das políticas públicas como *lócus* (lugar) intermediário entre o macrossistema (*macro policy systems*), no qual são tomadas as grandes decisões políticas que afetam as políticas públicas de modo geral ou a estrutura de poder, e os microssistemas (*micro policy systems*) que envolvem decisões muito técnicas e de gestão que geralmente não despertam a atenção da opinião pública e dos atores.

Os macrossistemas (*macro policy systems*) envolvem os atores com alto nível de decisão, como presidentes da república, governadores, deputados, agências internacionais etc. Essa dimensão é caracterizada por um alto escopo de conflito, uma vez que as decisões geram impacto sobre o conjunto da sociedade ou sobre o sistema político. Os macrossistemas são compostos de um grande número de participante com diversos interesses. São decisões que envolvem as prioridades de um governo, como as negociações em torno do orçamento, os programas governamentais que serão marcas da gestão, e a política macroeconômica. Essas questões são disputadas pelos atores políticos de envergadura nacional, despertando a atenção da mídia e da opinião pública. A tomada de decisão política nos macrossistemas atrai novos atores para a tomada de decisão de alto nível e assim gera a base para a formulação das políticas

(CAPELLA; BRASIL, 2015). No caso das políticas de juventude nos dois países – Brasil e México – houve o envolvimento de atores políticos de poder nacional, e até mesmo internacional, como os presidentes da república dos dois países, os deputados, e as agências internacionais. Estes atores contavam com recursos de poder e os mobilizaram para que a pauta ganhasse espaço dentro dos governos e, com isso, se institucionalizassem por meio da criação de órgãos de juventude.

Em outro polo, os microssistemas (*micro policy systems*) envolvem decisões que não despertam a atenção da mídia e da opinião pública. Essas decisões envolvem alta complexidade técnica, envolvendo baixo número de atores, como os burocratas do Executivo e Legislativo, consultores, acadêmicos, jornalistas especializados etc (CAPELLA; BRASIL, 2015). No caso da criação dos órgãos de juventude, tais atores foram mobilizados para a criação dos marcos legais, desenho dos programas, orçamento, articulação setorial etc.

Entre o macro e o microssistema situam-se os subsistemas (*policy subsystems*). Estes são compostos por um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos coesos, que se especializam em um setor de política pública, direcionando seus esforços e recursos para promover a política que defendem (CAPELLA; BRASIL, 2015; HOWLETT *et al.*, 2013). As análises do processo de produção de políticas públicas têm demonstrado que não basta observar a organização/instituição responsável formal pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Para a análise de uma política pública, a literatura internacional tem privilegiado a análise dos subsistemas (COBB; ELDER, 1971; JENKINS-SMITH, St. CLAIR; WOODS, 1991; THURBER, 1991; KINGDON, 1995).

Os subsistemas constituem-se como comunidades de especialistas, marcadas por participação limitada e mudanças lentas e incrementais. Em alguns momentos, questões saltam dos subsistemas acessando o macrossistema. Nesse momento, as mudanças de uma política tendem a ocorrer, pois atraem um conjunto maior de atores. (CAPELLA; BRASIL, 2015).

As comunidades de políticas são centrais na explicação teórica de John Kingdon. É um elemento central para a análise da política pública. O autor as define como um conjunto de especialistas que atuam numa área específica (saúde, educação, meio ambiente, habitação e transporte). Estes especialistas podem fazer parte do governo como assessores, parlamentares, deputados, burocratas do Executivo, entre outros. Da mesma forma, os membros da comunidade de políticas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou universidades. Os

especialistas compartilham os mesmos valores e preocupações a uma determinada área de política pública. As interações ocorrem de forma coesa e integrada (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 65).

De acordo com Kingdon (1995), o padrão de interação das comunidades afeta o desempenho das políticas públicas. Em áreas nas quais as comunidades são mais coesas – como educação e saúde –, os integrantes compartilham perspectivas, orientações e crenças sobre os temas que os unem. Comunidades fragmentadas – como o transporte –, não têm entendimentos comuns sobre as alternativas de políticas públicas, portanto, são comunidades instáveis. Comunidades estruturadas tendem a criar condições favoráveis para que a política pública seja pautada na agenda governamental, enquanto comunidades fragmentadas tendem a ter dificuldades de pautar a agenda de governo.

As comunidades<sup>22</sup> são espaços importantes para a proposição de ideias e soluções que podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. Muitos participantes apresentam em suas comunidades propostas sobre o quê e como fazer sobre determinado problema: “algumas dessas propostas serão consideradas, enquanto outras serão descartadas pelo próprio grupo. Propostas viáveis tecnicamente e adequadas aos valores do grupo e do mundo político acabam alcançando consenso dentro de uma comunidade” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 65). As comunidades representam um espaço de debate e difusão de ideias e modelos de políticas públicas. O processo de disseminação é importante, pois garante a articulação entre ideias, atores e as propostas de políticas públicas que serão consideradas pelos governos.

Uma parte da comunidade de políticas constituem-se como atores invisíveis, aqueles

---

<sup>22</sup> Não há um consenso na literatura sobre uma única definição de comunidades. Grande parte dos pesquisadores utiliza o termo comunidades redes como sinônimo de redes. Estes conceitos se desenvolveram na literatura de políticas públicas entre as décadas de 1970 e 1980, no Reino Unido. As comunidades teriam as seguintes características: controle de recursos e distribuição balanceada de poder; participação limitada; alta integração entre os membros; consistência ao longo do tempo (RHODES; MARSH, 1992; MASSARDIER, 2006). De acordo com Peter Haas (1992), os tomadores de decisão não estão familiarizados com os aspectos técnicos de um problema específico, precisando de auxílio especialista para elaborar as soluções viáveis. Esse autor aborda em seu clássico artigo *“Introduction: epistemic communities and international policy coordination”*, de 1992, como as comunidades epistêmicas contribuem na articulação das grandes políticas internacionais da Europa. Esta abordagem tem seu foco no papel que as redes de especialistas baseadas em conhecimento – comunidades epistêmicas – desempenham na articulação das relações de causa e efeito de problemas complexos, contribuindo para que os tomadores de decisões dos Estados nacionais identifiquem interesses e questões que julgam relevantes. Haas (1992) argumenta que o controle sobre o conhecimento e a informação são dimensões importantes na formulação e difusão de novas ideias e informações que moldam a políticas públicas.

que trabalham em torno da elaboração de alternativas: acadêmicos, pesquisadores, técnicos de carreira e consultores. À medida que uma questão suba para a agenda governamental, os formuladores de políticas chamam os membros das comunidades da política setorial para opinar sobre as propostas de soluções para os problemas. Dessa forma, as ideias geradas na comunidade acadêmica são difundidas entre os tomadores de decisão. Os pesquisadores, acadêmicos e consultores são chamados em audiências no Congresso Nacional e nos grupos de trabalhos para opinar. Constituem, portanto, um grupo muito importante para compreender a natureza das políticas de juventude no Brasil e no México.

Além disso, os atores partidários e os movimentos sociais de juventude (especialmente os vinculados à cultura, ao movimento negro e aos movimentos das igrejas) tiveram um papel importante na pressão por políticas públicas nos dois países, em especial no Brasil. O modelo teórico da análise de políticas públicas prioriza esses atores como integrantes das comunidades de políticas públicas, jogando luz às interações socioestatais que ocorreram no caso brasileiro, que é melhor analisado na seção 5.

## 2.7 Síntese da seção

Esta seção visou apresentar as principais abordagens teóricas de análise de políticas públicas, sobretudo no que se refere à agenda governamental. Os conceitos apresentados ajudarão na análise nas próximas seções. Como o objetivo geral do trabalho é investigar quais foram os elementos, atores e alternativas que caracterizaram a formação da agenda de juventude no Brasil e no México, os conceitos do modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) ajudarão na análise, principalmente sobre as ideias dos fluxos do problema, de soluções e da política. Conforme aponta Kingdon, um problema não é definido por si só, ele é socialmente construído; dessa forma, existem muitas condições (*conditions*), porém poucas se tornam problemas. Esse fluxo ajudará a compreender como a condição juvenil se tornou um problema para adentrar na agenda governamental. O fluxo das soluções e o papel das comunidades de políticas (*policy communities*) também são utilizados no trabalho, sobretudo na parte 4 (seção sobre a análise da formulação da política em cada país). As comunidades dos especialistas (sobretudo pesquisadores acadêmicos) tiveram um papel essencial na formulação de programas governamentais para jovens em ambos os contextos nacionais.

O conceito de subsistema e imagem da política (*policy image*) de Baumgartner e Jones

é muito útil na análise. O conceito de subsistema é compreendido como *locus* de atuação dos atores que atuaram na temática de juventude em cada país, sendo útil por indicar a interação dos atores e das ideias na política pública. O conceito de imagem da política é utilizado na seção 5 (comparação das trajetórias da política) como recurso analítico para compreender como as ideias sustentam os arranjos institucionais, haja vista que o entendimento da política de juventude é compreendido entre os membros da comunidade de especialistas e divulgado para a opinião pública com a finalidade de convencê-la de que uma ideia (imagem) está mais associada ao problema dos jovens. México e Brasil tiveram trajetórias diferentes quanto à construção da imagem associada aos jovens, conforme é comparado e analisado na quinta seção.

Posto quais são os recursos analíticos e teóricos mobilizados ao longo da tese, a próxima parte visa apresentar de forma panorâmica o objeto de análise, isto é, as políticas públicas na América Latina. É realizada uma descrição institucional histórica da política pública de juventude no Brasil e no México para situar o leitor daquilo que estamos expondo.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NA AMÉRICA LATINA E BREVE HISTÓRICO DO TEMA NO BRASIL E MÉXICO**

Esta seção tem por objetivo fazer uma apresentação em linhas gerais da temática de juventude para situar o objeto da análise da tese. Portanto, está dividida em 4 partes. O primeiro tópico (3.1 Conceitos e abordagens sobre Juventude) faz uma breve contextualização das ideias em torno do conceito de juventude e visa responder as seguintes questões: Qual é o espaço dos jovens na sociedade? Qual o lugar social destinado aos jovens? Quais espaços devem ocupar? Qual é o papel do Estado em relação a este segmento social? O segundo item (3.2 Questões demográficas na América Latina) aborda como o crescimento do número de jovens fez com que o tema ganhasse visibilidade. Durante as décadas de 1990 e 2000, houve uma explosão demográfica dos jovens na composição social, e isso tem a ver com o que os demógrafos denominam de “*boom* juvenil”; este período é marcado pela grande proporção de jovens na população. O terceiro (3.3) e quarto (3.4) item descrevem o histórico de juventude no Brasil e no México, como cada governo abordou os jovens ao longo do tempo, os programas para jovens e as estruturas administrativas criadas para coordenar as políticas.

Ao fim da seção, busca-se situar o leitor do objeto da tese, seu histórico e suas principais características, para poder descrever em profundidade os atores e as ideias na seção 4 e comparar os casos na seção 5.

#### **3.1 Conceitos e abordagens sobre Juventude**

De maneira preliminar, deve-se assumir que ao falar de juventude ou de juventudes adentra-se em uma série de complexidades teórico-conceitual. Nesse contexto, é possível falar de uma aproximação a esta categoria por meio de conceitos que sirva, ao menos, para marcar a discussão que se desenvolve ao longo deste trabalho.

A condição juvenil é compreendida por diferentes perspectivas teóricas e políticas como um momento transitório da vida em uma determinada conjuntura histórica. Em cada contexto histórico, a noção de jovem varia, levando-se em consideração a cultura de cada local. No período histórico atual, juventude equivale a uma transição da infância para a vida adulta, caracterizada, sobretudo, por processos de definições, escolhas e trajetória de autonomia. Ser

jovem, portanto, é viver as tensões e virtudes de um dado momento biológico da vida, e também se preparar para a vida futura: escola, trabalho, vida familiar, sociabilidade, sexualidade, namoro, lazer, vida cultural (LEÃO *et al.*, 2011).

Ribeiro (2004), ao analisar em uma perspectiva histórica o conceito de juventude, situa o debate no século XVIII, mais precisamente na Revolução Francesa, em torno da valoração que marcou o mundo contemporâneo. O autor afirma que as sociedades aristocráticas, hegemônicas até aquele momento, perseguiam padrões estéticos identificados à velhice, nas quais as perucas brancas eram o maior símbolo. Ser considerado velho era símbolo de distinção social pela nobreza. Com a ascensão do modo de produção capitalista, os valores da sociedade foram profundamente alterados. Valores vinculados ao antigo regime passaram a ser questionados. A idade contemporânea passa a conceder espaço para a ideia do novo. Ser jovem no século XIX é considerado sinal de novidade e felicidade, associada à imagem de transformação. Essa ideia de que os jovens representam necessariamente novidade culmina no século XX, na associação comumente feita entre juventude e revolução: “fazer a revolução tenha sido, durante boa parte do século XX, uma das grandes vocações dos jovens” (RIBEIRO, 2004).

Ao longo do século XX, a expansão da escolarização cumpriu um importante papel no que diz respeito à constituição da juventude enquanto uma categoria social, já que o seu papel central era isolar os jovens em um espaço físico. As primeiras escolas eram de tempo integral, internatos que separavam os jovens, inclusive de suas famílias, e tinham a função de prepará-los para o futuro. Assim, a instituição escolar definiu o papel específico para os jovens, postergando a sua entrada no mundo social. A questão central posta é que somente os filhos das famílias ricas, da aristocracia, ou mesmo da nascente burguesia industrial tinham condições de adiar o seu ingresso ao mercado de trabalho. Os filhos dos trabalhadores do campo ou da cidade, desde crianças, já tinham que trabalhar para auxiliar no sustento da família e, naquele espaço, é que se realizava o aprendizado. Devido a esse fato, mal eram considerados jovens (ABRAMO, 2003).

Essa noção passou por grandes modificações nas últimas décadas do século XX. Ser jovem não se resumia mais exclusivamente à preparação para uma vida adulta futura. O significado do tema juventude se ampliou ganhando diferentes conteúdos. Com a universalização do ensino formal a todas as classes sociais, ser jovem deixou de ser restrito às classes média e alta. Ser jovem não era mais uma condição estudantil, e estava relacionada a

outras dimensões da vida humana, como a relação com o mundo do trabalho, a vida afetiva/sexual, a produção cultural, a participação social, entre outros aspectos.

Bourdieu (1984) problematiza o termo juventude. De acordo com o sociólogo, é necessário fazer uma reflexão da noção de juventude como uma ideia relativizada em cada contexto histórico e social. A juventude não deve ser considerada exclusivamente na definição biológica (faixa etária). As relações entre os diferentes grupos sociais, sociedades e classes sociais contribuem de forma decisiva para definir a identidade juventude aos indivíduos. “(...) A idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável; e que o fato de falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns, e relacionar estes interesses a uma idade biologicamente já constitui uma manipulação evidente (...)” (BOURDIEU, 1984, p. 02). A noção “juventude” é produtora de sentidos e produz representações sociais. Como diria Bourdieu: somos sempre o jovem ou o velho de alguém.

Melucci (1997) considera que a noção de juventude está relacionada com a problemática do tempo na sociedade contemporânea, construída por investimentos culturais e simbólicos. Os jovens estão inseridos biológica e culturalmente em uma relação íntima com o tempo, levando consigo para o resto de suas vidas dilemas conflituais básicos, expressando os anseios de uma geração. A juventude deixa de ser uma condição biológica e se torna uma definição simbólica. As pessoas não são jovens apenas pela idade, mas, porque assumem culturalmente a característica juvenil por meio da mudança e da transitoriedade. A condição juvenil permite o direito de retroceder o relógio da vida, tornando provisórias as suas decisões profissionais e existenciais para dispor de um tempo que não se pode medir somente em termos de objetivos instrumentais (MELUCCI, 1997, p. 10).

Margulis e Urresti (1996) afirmam que há duas macrovisões acerca da definição de juventude: juventude enquanto geração e juventude enquanto ator político. A ideia de geração está inserida na moratória social e na moratória vital. Este termo se refere ao período no qual o jovem pode aguardar enquanto se prepara para exercer os papéis sociais da vida adulta. A noção de moratória também faz alusão de que os jovens formam um grupo etário que compartilha um potencial físico-biológico que é próprio da idade. Esta ideia de juventude implica alguns desafios, como compreender que essa etapa da vida não se resume a uma simples transição entre infância e vida adulta. Posto isso, é possível promover uma revalorização de outras dimensões presentes nessa etapa da vida, como os interesses coletivos baseados em experiências culturais próprias. A segunda visão se baseia na juventude como um ator político,



que tem o potencial de lutar pelos próprios direitos nos espaços públicos.

Embora haja esse debate de que a definição de jovem por si só é fluída, isto é, não há um critério objetivo para definir juventude já que é uma construção social, cultural e histórica, há sempre a tentativa de definir o jovem por meio da faixa etária. Esse aspecto de classificação dos grupos juvenis tem sido motivo de grande controvérsia nos estudos relacionados sobre os jovens (REGUILLO, 2003; BOURDIEU, 1984).

Se a idade for um elemento de definição, não deve ser tomado como único fator para classificar esse grupo social. A idade e a sua relação com o ser jovem diferem segundo o contexto, a cultura e a história de cada país. Apesar disso, no campo jurídico e das estruturas de governo, segue-se tomando o fator etário como principal referência para determinar quem pode ser considerado jovem. Os governos adotam a definição baseada pela faixa etária, sendo uma maneira de delimitar o universo de sujeitos que habitam essa categoria. É um critério variável e que muda de país para país.

No caso mexicano, considera-se uma pessoa como jovem quando se encontra na faixa etária entre 12 e 29 anos. Esta definição está expressa na Lei de 1999, criado pelo Instituto Mexicano de la Juventud. As instituições do Estado têm se encarregado de definir a juventude como uma etapa transitória que serve a preparação para a vida autônoma, como o “ingresso ao mundo produtivo e para que ganhe a independência de suas famílias” (IMJUVE, 2012).

No Brasil, define-se o jovem como pessoas na faixa entre 15 e 29 anos. Essa faixa etária está em todos os marcos legais que acompanham a PNJ, e foi reafirmado pelo Estatuto da Juventude, que define os direitos relativos a este segmento<sup>23</sup>. O caso brasileiro distingue três modalidades de juventude: jovem adolescente – 15 a 17 anos; jovem-jovem – 18 a 24 anos; jovem-adulto – 25 a 29 anos.

Segundo Carrano (2011), a definição pela faixa etária aborda elementos objetivos no aspecto da maturidade biológica, encontrando sua importância para a contagem da população, definição de políticas e recursos orçamentários. Contudo, como ainda sinaliza Carrano: “(...) compreender os jovens apenas pelo fator idade, contudo, seria simplificar uma realidade complexa, que envolve elementos relacionados ao simbólico, ao cultural e aos condicionantes econômicos e sociais que estruturam as sociedades” (2011, p. 243). A vantagem de se definir

---

<sup>23</sup> O Estatuto da Juventude foi aprovado e sancionado no Brasil em 2013.

juventude pela faixa etária, é que facilita a realização de comparações internacionais, regionais, socioeconômicas etc., abrangendo, sobretudo, o ciclo de 15 a 29 anos, no Brasil, e de 13 a 29 anos, no México<sup>24</sup>.

### 3.2 Questões demográficas na América Latina

As discussões sobre definição conceitual passam por muitos elementos, sobretudo em função do contexto social, político e cultural de cada sociedade. No entanto, há um fenômeno que perpassa todos os países da América Latina: as mudanças demográficas da população no continente. A América Latina passou por um processo de transição demográfica que parte de uma situação inicial de altas taxas de mortalidade e fecundidade para um cenário de que ambas as taxas estão sendo reduzidas nas últimas décadas. Em outras palavras, significa que a população está ficando mais velha, com menos pessoas nascendo. A transição demográfica é um fenômeno que ocorre em outras regiões do mundo e, sobretudo, em países que passaram pelo processo de industrialização/urbanização. Muitos estudos abordam o processo de transição demográfica na América Latina, focando nas taxas de mortalidade e natalidade como um dos fatores primordiais para compreender esse fenômeno (WONG *et al.*, 2000; CEPAL, 2008a).

Essa transição afeta a distribuição por idade da população devido à redução das taxas de mortalidade e fecundidade. Em geral, a redução da mortalidade antecede, em algumas décadas, a redução da natalidade, gerando assim o bônus geracional durante o período em que a mortalidade, principalmente a infantil, se reduz, enquanto a fecundidade permanece elevada. Nessa fase inicial de transição demográfica, o controle da mortalidade infantil gera maior crescimento da população. Com a redução da taxa de fecundidade, o crescimento populacional diminui seu ritmo, à medida que as gerações mais numerosas avançam no ciclo da vida, produzindo um aumento do envelhecimento da estrutura etária da população. Essa situação caracteriza-se como bônus demográfico, isto é, a redução da população infantil e o aumento da população adulta em condições de trabalhar (SAAD, P. M. *et al.*, 2009, p. 238).

A definição de “bônus demográfico” ou janela “demográfica de oportunidade” aborda o período durante a transição demográfica em que a relação de dependência diminui, isto é, em

---

<sup>24</sup> É comum o uso da faixa etária de 15 a 24 anos para a juventude. No entanto, nos últimos 10 anos, os países vêm adotando o intervalo entre 15 e 29 anos, tal como o Brasil, Chile, Espanha etc. O México adota a definição de jovens na faixa etária entre 13 e 29 anos.

que aumenta o peso das pessoas ativas (jovens maiores de 15 anos e adultos), em relação às aquelas em idades inativas (crianças menores de 15 anos e idosos maiores de 65 anos), observando-se maior peso com relação ao primeiro grupo (WONG; CARVALHO, 2006a).

Esta relação favorável entre os grupos de idade reflete as mudanças na relação de dependência. O próximo gráfico mostra que esta relação aumenta na América Latina até o fim da década de 1970, e revela maior peso da população dependente em relação à população em idade ativa. Com o decorrer das décadas, essa relação se reduz como consequência da diminuição da população dependente e aumento do peso relativo da população economicamente ativa. Obviamente, essa tendência não é permanente e as projeções indicam que a partir de 2020 começará a mudar com diferentes graus de intensidade nos países da América Latina.

Em torno de 30% da população do Brasil e do México era composta por jovens<sup>25</sup> nas décadas de 1990, 2000 e 2010. Esse ápice proporcional da estrutura etária ganhou o termo de “janela de oportunidades”, ou, em outras palavras, pela dinâmica demográfica nunca houve e nunca haveria tantos jovens na população como naquele momento histórico. Uma linha liberal de pensamento, que guia parte das agências internacionais de fomento, advoga o argumento de que o bônus demográfico oferece a oportunidade de crescimento econômico. Saad *et al.* (2009) afirmam que essa transição propicia aos países um contexto favorável na economia, haja vista que o aumento da proporção de pessoas em idade de trabalhar pode ativar o crescimento econômico, aumentando a acumulação do capital em função da maior proporção de trabalhadores disponíveis no mercado de trabalho e diminuindo a necessidade do Estado na expansão da educação básica. No momento da transição, caberia aos governos desenhar políticas macroeconômicas que incentivem o investimento produtivo para aumentar as oportunidades de emprego, e, sobretudo, formular políticas que incentivem a educação profissional dos jovens para ocupar os postos de trabalho do setor produtivo (WONG; CARVALHO, 2006b).

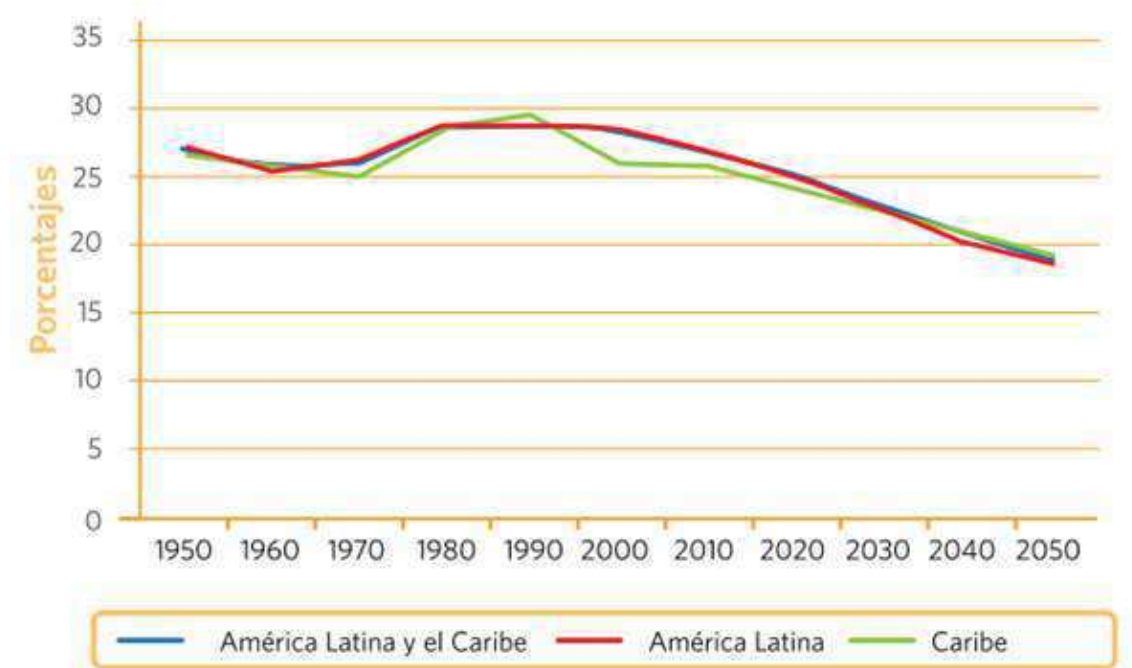
As Organizações Internacionais – UNESCO, OIJ<sup>26</sup>, OIT<sup>27</sup> –, agências econômicas –

<sup>25</sup> Sobre o Brasil ver: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. E sobre o México, consultar: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>. Ambos os sites foram consultados em 18 set. 2019.

<sup>26</sup> Ver PLESNISCAR, Lorena. Las juventudes como objeto de discurso en las Declaraciones de la Organización Iberoamericana de Juventud en las últimas dos décadas del siglo XX. **Espacio Abierto**, v. 22, n. 1, enero-marzo, 2013.

<sup>27</sup> Ver em ABRAMOVAY, Miriam *et al.* **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002.

Banco Mundial (BM)<sup>28</sup> e os discursos oficiais dos governos<sup>29</sup> citavam nas décadas de 1980 e 1990 o bônus demográfico como um dos argumentos centrais para a atenção governamental para com os jovens. O argumento do bônus demográfico foi utilizado, sobretudo, nos estudos econômicos e pelos setores empresariais na defesa de políticas de educação profissional para os jovens. O argumento era de que era preciso qualificar os jovens, melhorar o capital humano dos países da América Latina para a economia ser competitiva no cenário mundial. Esta curva de crescimento de jovens nos países da América Latina ficou intensa nas décadas de 1980 e 1990, alcançando seu auge na década de 2000, período que as políticas de juventude ganharam força nos discursos institucionais dos governos e das forças políticas e sociais. O próximo gráfico mostra a evolução proporcional de jovens – entre 15 a 29 anos – na América Latina.



**Gráfico 1 - Proporção da população de jovens (15 a 29 anos) na América Latina e Caribe**

Fonte: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población 2010.

<sup>28</sup> Ver em Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007**; o Desenvolvimento e a Próxima Geração; Visão Geral. Banco Mundial: Washington, DC.

<sup>29</sup> As referências dos documentos governamentais constam nas seções 4 e 5.

### 3.3 Descrição histórica das políticas de juventude no Brasil

Os primeiros relatos de uma preocupação do Estado brasileiro com os jovens datam do fim da República Velha. Em 1927, foi criado o Código de Menores. Este marco legal concedeu ao Estado a prerrogativa de criar programas que lidam com a vida dos adolescentes e jovens. O objetivo desse código baseava-se na “necessidade de moralização do indivíduo e manutenção da ordem social a partir da criação de mecanismos que protegessem as crianças e adolescentes de possíveis desvios dos caminhos do trabalho” (CRUZ NETO, 2001, p. 57). Este Código orientou grande parte das políticas públicas dirigidas para esse público até meados da década de 1970, quando ocorre a sua extinção.

Ao longo da vigência do código de condutas, as políticas para jovens implementadas pelo Estado estavam inseridas no período desenvolvimentista. O foco estava voltado para a formação da mão de obra (adultos que não se desviassem do mundo do trabalho). De acordo com Castro:

A infância (e a adolescência) torna-se, então, lugar de intervenção do Estado Moderno para a construção deste projeto de sociedade. É o lugar onde se assegura a viabilidade do projeto de sociedade através de políticas propedêuticas: as práticas compulsórias de educação, as práticas sociais de segregação por idade, as práticas sócio-culturais de intervenção dos especialistas que atuam no controle dos desvios relativos ao curso estipulado do desenvolvimento (CASTRO *apud* CASTRO; ABRAMOVAY, 2006, p. 11).

Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Tal instituição demonstrava que uma das estratégias centrais do Estado era a tutela dos jovens para a manutenção da ordem e da preparação para a vida adulta (CASTRO; ABRAMOVAY, 2006; SILVA; SILVA, 2011). A concepção implícita dessa política era de controle social, o adolescente e jovem eram vistos pelas autoridades como um problema. Nesse período, perdurou a lógica do ‘menor’, expressão utilizada para designar adolescentes de baixa renda envolvidos com delitos. A principal ação do Estado era garantir a ordem social vigente e não as necessidades dos direitos dos jovens (CASTRO; ABRAMOVAY, 2006; MOTTA JR., 2001).

Em 1964, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) foi substituído pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), tendo a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) como órgão gestor de representativa nacional. A criação da FUNABEM estava inserida dentro das diretrizes da Lei de Segurança Nacional, pois o jovem que era considerado um infrator em potencial deveria ser mantido sob controle estatal. Durante as décadas de 1960

e 1970, a questão do controle e da segurança foram preocupações que permearam as instituições para os jovens no Brasil e em diversos países da América Latina (período que ocorreram ditaduras em diversos países), tendo em vista seu caráter de “controle político-ideológico dos jovens militantes e atuantes no movimento estudantil, como na Lei de segurança nacional de 1964” (CASTRO; ABRAMOVAY, 2006, p. 11).

Ao mesmo tempo em que o adolescente era tratado pelo Estado como elemento problemático por meio da FUNABEM, paradoxalmente imperava na opinião pública neste período, 1960-1970, uma visão glamourizada do jovem contestador. Este tipo ideal estava restrito aos jovens estudantes de classe média e moradores dos centros urbanos. Geralmente o tema da juventude girava em torno de questões de engajamento político, como o enfrentamento ao regime militar e ao sistema capitalista.

A juventude apareceu então como a categoria portadora da possibilidade de transformação profunda; e para a maior parte da sociedade, portanto, condensava o pânico da revolução. O medo aqui era duplo: por um lado, o da reversão do ‘sistema’; por outro, o medo de que, não conseguindo mudar o sistema, os jovens condenavam a si próprios a jamais conseguirem se integrar ao funcionamento normal da sociedade, por sua própria recusa (os jovens que entraram na clandestinidade, por um lado; por outro lado, os jovens que se recusaram a assumir um emprego formal, que foram viver em comunidades à parte, como formas familiares e de sobrevivência alternativas, etc.) não mais como uma fase passageira de dificuldades, mas como recusa permanente de se adaptar, de se ‘enquadrar’ (ABRAMO, 1997, p. 31).

No período entre 1950 e 1980, na América Latina, perduraram os programas que tinham os jovens como público-alvo, focalizando a educação e o uso do tempo livre, coincidindo com o período de grande crescimento econômico na região. Estas políticas beneficiam, em grande medida, jovens de classe média e alta, excluindo os jovens de baixa renda. Tais políticas foram implementadas a partir da ideia de que, por meio da educação, haveria maior possibilidade de ascensão social (CASTRO; ABRAMOVAY, 2006, p. 12).

Na década de 1950, as políticas implementadas aos jovens tinham como principal foco sua profissionalização, tendo em vista o projeto desenvolvimentista vigente no período JK. Dessa forma, prioriza-se a política educacional para a formação de mão de obra com maior qualificação, de acordo com as necessidades de desenvolvimento econômico. É nesse período que ocorreu a expansão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) que tinha por objetivo formar jovens para a recente indústria dos centros urbanos.

As políticas implantadas durante a década de 1960 tiveram como foco o controle ideológico estatal sobre o jovem. Esta mudança de foco tinha o propósito de promover esse tipo

de controle tendo em vista o contexto do período, permeado por ditaduras militares, pela revolução cubana e pela efervescência política ampliada no continente, e que geravam grande impacto entre a juventude (sobretudo entre a juventude de classe média e estudantil). Os regimes militares se preocupavam devido à Revolução Cubana e sua influência entre os jovens universitários. Os movimentos estudantis e operários foram os que mais se destacaram nas reivindicações por direitos na América Latina. É nessa conjuntura que surgem os movimentos estudantis, sobretudo nas universidades dos centros urbanos. Na década de 1970, os principais atores juvenis de abrangência nacional eram os de cunho religioso – como a Pastoral da Juventude – e o movimento estudantil. No final da década de 1970 e início dos anos de 1980, iniciou-se um amplo movimento na sociedade civil pelo fim do regime militar e a criação de uma política em defesa da criança e do adolescente (CASTRO; ABRAMOVAY, 2006).

### *3.3.1 Adolescência: sujeitos de direitos e objeto de proteção do Estado (1985-2000)*

Nesta parte, busca-se situar as transformações legais direcionadas à infância e adolescência no Brasil durante a redemocratização, isto é, durante as décadas de 1980 e 1990, e como esse tema foi apropriado por um campo importante das entidades da sociedade civil. A atuação das entidades representou a consolidação da sociedade civil em torno dos direitos políticos, civis e sociais, e a noção de direitos das crianças e adolescentes que marcaram aquele momento.

Diferentemente de outros países da América Latina que consolidaram suas políticas de juventude nas agendas governamentais a partir das discussões coordenadas no plano internacional pelo Sistema ONU, constata-se que o Brasil somente iniciou essa discussão de forma mais intensa na metade da década de 1990, isto é, mais de dez anos após a declaração do Ano Internacional da Juventude. O impacto da declaração da ONU fica restrito em alguns planos estaduais, como nos estados de São Paulo, em 1986, e em Minas Gerais, em 1987, que instituíram os primeiros Conselhos Estaduais de Juventude (BRASIL, 2011).

Até a década de 1980, as práticas de assistência eram normatizadas e fiscalizadas por Organizações Governamentais que seguiam a Doutrina da Situação Irregular – consubstanciada nos códigos de menores de 1927 e 1979. O primeiro código de menores foi aprovado por meio do Decreto nº 17.943-A/1927 como resposta do Estado para o aumento de pequenos furtos vinculado aos adolescentes. Naquele momento histórico havia uma perspectiva higienista, com

viés de eugenia. Setores políticos e sociais tinham colocado como problema da nação o adolescente infrator, ou nas palavras usualmente utilizadas, o problema do menor de rua (PEREZ; PASSONE, 2010).

Este código consolidou as diretrizes para o atendimento à criança atuando especificamente sobre os efeitos da ausência, colocando ao Estado a tutela sobre o órgão, o abandonado, e para as crianças que os pais fossem ausentes. O código de menores de 1927 legislou sobre crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, em estado de abandono, isto é, quando possuíssem moradia certa, na ausência de pais (mortos ou presos). O código classificou os menores de sete anos como expostos e os menores de 18 anos como abandonados. Com essa classificação, os meninos em situação de rua passaram a ser vadios, aqueles que pedem esmolas, como mendigos (PEREZ; PASSONE, 2010).

Em 1979, foi aprovada a Lei Federal nº 6.667, que também ficou conhecida como código de menores. A passagem do código de 1927 a 1979 ocorreu em função da criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). As Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMS) e a FUNABEM foram instituídas com a finalidade de terem autonomia orçamentária e administrativa, incorporando as estruturas do Serviço de Assistência ao Menor dos Estados, absorvendo o atendimento das crianças e adolescentes carentes quando infratores. Tanto as FEBEMs quanto a FUNABEM foram criadas durante o regime militar, fazendo com que a política nacional de atendimento ao menor estivesse subordinada no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional. Portanto, os adolescentes de baixa renda e em situação de rua passaram a ser vistos como sinônimo de risco à ordem social (PEREZ; PASSONE, 2010).

A partir da década de 1980, a crescente organização política da sociedade civil brasileira contra o regime militar resultou em avanços importantes no que tange aos direitos civis, políticos e sociais. Essa luta contribuiu para a redemocratização da sociedade brasileira e do Estado. Houve grandes mobilizações da sociedade, destacando as de 1984 e 1985. Esse período marcou também o surgimento de novos atores sociais, notadamente urbanos, como afirma Eder Sader (1988), que passaram a atuar nas diferentes dimensões da luta política: urbana, econômica, saúde, educação, assistência social. É um momento de intensa ebulição social.

Uma parte da sociedade civil brasileira passa a lutar pelos direitos das crianças e adolescentes, sobretudo os de baixa renda, até então vistos pela ótica ou da educação (classe média) ou da repressão (classes populares). A organização da sociedade civil resultou na



criação de importantes marcos legais. A partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, foram instituídas as seguintes ordenações legais com base nos direitos sociais: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990), a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal nº 8.080/1990); a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei Federal nº 8.242/1991); a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei Federal nº 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal nº 9.394/96); a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – Losan (Lei Federal nº 11.346/06). Esse aparato legal contribuiu oferecendo condições adequadas na oferta das diretrizes de políticas públicas, como exposto no quadro a seguir.

**Quadro 3 - Contextualização histórica do atendimento à infância e à adolescência no Brasil (1985-2000)**

<b>Período</b>	<b>Principais normatizações e legislações</b>	<b>Principais características</b>
Redemocratização e Estatuto da Criança e do Adolescente (1985 – 2000)	Constituição da República Federativa do Brasil (1988)	Novo padrão político, jurídico e social. Institucionalização da infância e da adolescência como sujeito de direitos. Descentralização, municipalização, controle e participação social.
	Adoção da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças (Decreto Legislativo n. 28 de 1990)	
	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069 de 1990)	
	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.242 de 1991)	
	Lei Orgânica da Saúde	
	Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742 de 1993)	
	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (Medida Provisória n. 813 de 1995)	
	Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394 de 1996)	
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Portaria n. 458 de 2001)	

Fonte: Perez; Passone (2010, p. 664).

No contexto da redemocratização da década de 1980, os movimentos sociais conseguiram mobilizar, na Assembleia Constituinte, a criação da Comissão Nacional Criança Constituinte, em 1987, e a formação da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança. A Constituição de 1988 redefiniu, nos artigos 227, 228 e 229, a prioridade da criança na sociedade, reconhecendo-a como sujeito de direitos e objeto de proteção integral (PEREZ; PASSONE, 2010).

Pinheiro (2004) analisou as diferentes visões e conceitos acerca da criança e do adolescente entre os atores sociais que participaram da Assembleia Constituinte de 1987-88, na qual se deu o reconhecimento legal dos seus direitos e proteção. De acordo com a autora, houve duas grandes visões que nortearam o debate entre os constituintes sobre as crianças e os adolescentes: a) objetos de repressão social e b) sujeitos de direitos. A visão de que os “meninos de rua” eram uma ameaça para a segurança pública foi um discurso constante entre os parlamentares. Muitos deles defendiam a ampliação da FUNABEM como forma de induzir a política de recolhimento de adolescentes “problemáticos” das ruas dos centros urbanos. A visão das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos foi consenso entre as entidades da sociedade civil que atuavam nessa temática e dos parlamentares do denominado campo democrático popular.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 13 de julho de 1990, substituiu o Código de Menores de 1979, e instaurou novas referências políticas, jurídicas e sociais. Ao definir em seus primeiros artigos que “toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral, considerando-os como sujeito de direitos individuais e coletivos, cuja responsabilidade é da família, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1990). O novo marco legal banuiu a categoria “menor” do arcabouço conceitual e jurídico, incorporando a noção de adolescentes como portadores de direitos, conforme os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989 (PEREZ; PASSONE, 2010).

O Estatuto da Criança e Adolescente expressa, dessa forma, as novas diretrizes discutidas no cenário internacional e das lutas dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil. O ECA está estruturado em quatro grandes eixos: a) as políticas sociais básicas de caráter universal, como saúde, educação, alimentação, moradia etc (art. 87, item I); b) as políticas e programas de assistência social (art. 87, item II); c) as políticas de proteção, que representam serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de maus-tratos, exploração, abuso e opressão (art. 87, item III); e d) as políticas de garantias de direitos (art. 87, item V).

O Sistema de Garantia de Direitos representa o arcabouço da política de atendimento à infância e à adolescência no Brasil. Esse sistema reúne um conjunto de atores sociais e estatais, como as organizações, entidades de defesa das crianças e adolescentes, bem como os técnicos e gestores do setor público. Esses atores conformaram a comunidade política de defesa dos direitos da criança e adolescente. Essa comunidade envolveu uma gama de profissionais/agentes que operacionaliza a política pública (assistentes sociais, conselheiros tutelares, advogados, defensores públicos, lideranças de associações e ONGs, entre outros). A atuação dessa comunidade foi importante para aglutinar os atores políticos para a aprovação do ECA no Congresso Nacional e pautar o tema da defesa dos direitos das crianças e adolescentes da sociedade.

Após a década de 1980, o foco da preocupação para um conjunto de atores sociais e políticos reside na promoção da agenda de defesa de direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Embora a comunidade política em torno dessa temática já estivesse consolidada na década de 1990, o foco era a defesa de direitos das crianças e adolescentes, não cobrindo a faixa etária para maiores de 18 anos (ABRAMO, 2008).

Em documentos posteriores elaborados pelos formuladores da política de juventude, essa leitura está presente:

Nos anos 70 e 80, quando o país vivia sob regime ditatorial, cresceram, para se contrapor a uma onda de violência contra os “menores de idade” em situações diversas de desvio, como os meninos de rua, as mobilizações em defesa dos direitos da criança e do adolescente, exigindo que passassem a ser tratados como sujeitos de direitos. Essa luta colocou o tema da infância na agenda pública, suscitou o desenvolvimento de políticas e programas, e resultou no Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, que se tornou importante marco para o estabelecimento de nova noção de cidadania para esses segmentos (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004, p. 19).

Em certa medida, a preocupação com a adolescência em risco propiciou uma inquietação das entidades e atores da sociedade civil e dos governos (dos três entes federativos) com os jovens após eles passarem da idade formal da adolescência, isto é, dos 18 anos. Sposito e Carrano (2003) e Abramo (2003) defendem a hipótese de que o debate ganhou visibilidade pública a partir do momento que o ECA se consolidou. O conjunto de movimentos sociais, pesquisadores, ativistas, ONGs e militantes que lutaram pela implantação do Estatuto eram de uma tradição de luta social e política por novos direitos sociais. Na medida em que surgiu a necessidade de se ampliar o debate acerca de ampliação dos direitos para jovens de 18 anos ou mais houve a necessidade de formar uma nova agenda de reivindicações.

### *3.3.2 A pauta de juventude nos governos na década de 1990*

A partir da segunda metade da década de 1990, houve uma emergência de iniciativas empreendidas pelos diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal. Nesse período surgem – nos planos local e regional – organismos públicos destinados a articular ações no âmbito do Poder Executivo e a estabelecer parcerias com as organizações juvenis, da sociedade civil e da iniciativa privada para a implantação de programas de ação para os jovens. A criação de órgãos governamentais fortalece uma determinada pauta, haja vista que chama a atenção da opinião pública para um determinado tema, já que é uma porta de entrada para as demandas existentes no respectivo assunto. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, já havia um conjunto significativo de municípios que detinha alguma política para jovens, como os municípios de São Paulo-SP, Diadema-SP e Uberlândia-MG.

De acordo com Sposito e Carrano (2003), a gestão de Fernando Henrique Cardoso marcou uma inflexão na temática das políticas de juventude dentro do governo federal com a criação de 30 programas federais, além de três ações sociais de Organizações não governamentais (ONGs): Programa de Capacitação Solidária, Projeto Rede Jovem e Programa Alfabetização Solidária.

No primeiro mandato de FHC (1995-1998), foram criados seis programas: Jogos da Juventude e Esporte Solidário (ambos do Ministério do Desenvolvimento Agrário); PLANFOR (Ministério do Trabalho e Emprego); Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária (Presidência da República/Conselho Comunidade Solidária). Entre 1999 e 2003 foram implementados 18 programas de juventude: Projeto Escola Jovem, Financiamento Estudantil e Programa Recomeço (Ministério da Educação); Olimpíadas Colegiais, Projeto Navegar e Esporte na Escola (Ministério do Esporte e Turismo); Serviço Civil Voluntário, Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual, Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Programa Paz nas Escolas (Ministério da Justiça); Jovem Empreendedor (Ministério do Trabalho e Emprego); Centros da Juventude e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Brasil Jovem – Ministério da Previdência e Assistência Social); Prêmio Jovem Cientista do Futuro (Ministério da Ciência e Tecnologia); PIAPS e CENAFOCO (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República); Brasil em Ação (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão); Projeto Alvorada (Presidência da República); Programa de Apoio ao Aluno Estrangeiro (Ministério da Educação); Reinserção

Social do Adolescente em Conflito com a Lei (Ministério da Justiça); Combate ao Abuso e Exploração Sexual (Ministério do Esporte e Turismo); Projeto Sentinela (Ministério da Previdência e Assistência Social); e Projeto Rede Jovem (Comunidade Solidária)<sup>30</sup>.

Os programas estavam divididos nos seguintes eixos: a) foco em adolescentes e/ou jovens (18 programas ou projetos); b) foco em crianças e adolescentes ou jovens e adultos (10 programas); e c) foco na população jovem apenas de modo incidental (cinco programas). Ressalta-se que cada programa tinha uma capacidade institucional, geralmente os Ministérios da Saúde e Educação por terem maiores orçamentos e capacidade institucional de implantaram políticas melhor desenhadas com maior capilaridade territorial.

Os autores ponderam que a maior parte dos programas propostos “assumiram o fetiche da capacitação do jovem para um mercado de trabalho de poucas oportunidades, sem propor qualquer caminho de questionamentos da realidade econômica e social de um período histórico que viveu a recessão provocada pelas altas taxas de juros e os efeitos agudos da crise do mundo do trabalho” (SPOSITO, CARRANO, 2003, p. 31).

A década de 1990 marcou o início da formação de iniciativa para articular redes de debates em torno de políticas de juventude. Ativistas, pesquisadores das universidades e um conjunto de ONGs foram os atores aglutinadores no debate sobre a situação da juventude no país na segunda metade da década de 1990 e primeira metade dos anos 2000. Eles foram reunindo outros atores no processo de debates do tema juventude, tais como as entidades estudantis, formando assim uma rede temática de juventude. De acordo com Massardier (2006), as redes temáticas são formadas por um conjunto de atores com lógicas e atuações distintas e diferentes, que compartilham de um mesmo objetivo. Essas redes têm por meta promover políticas públicas. Por contarem com grande quantidade de atores que pensam de forma diferente, elas são mais instáveis, porém também mais versáteis, garantem maior agilidade na troca de recursos entre os diferentes atores para subsidiar a elaboração de políticas públicas.

Portanto, já na década de 1990 e início dos anos 2000, há uma incipiente comunidade de políticas de juventude (na perspectiva de Kingdon) que discutiam propostas de juventude. Esta comunidade reunia atores da sociedade civil e gestores governamentais. Era uma comunidade que não tinha muita visibilidade pública na década de 1990, porém já havia

---

<sup>30</sup> Para maiores informações e detalhes sobre os programas e ações governamentais para jovens nos governos de Fernando Henrique Cardoso consultar: SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 16-39, dez. 2003.

densidade na formulação de propostas os diferentes encontros, seminários e atividades que reuniam os atores da temática de juventude. Em 1995, no Rio de Janeiro, foi realizado pela Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social (MUDES) o I Encontro Nacional de Técnicos em Juventude. Esse encontro contou com a participação de especialistas e jovens de vários municípios brasileiros que debateram a necessidade de criação de uma política nacional de juventude. Em 1997, dois anos depois, o governo federal criou uma assessoria específica de juventude vinculada ao gabinete do Ministro da Educação. No mesmo ano, constitui-se a primeira articulação nacional de gestores de juventude de governos e prefeituras com o objetivo de promover as políticas de juventude (CONJUVE, 2011, p. 31).

Em 1998, foi realizado o I Festival Nacional de Juventude, em Brasília, promovido pelo governo do Distrito Federal na gestão de Cristovam Buarque (então PT) e entidades da sociedade civil. Este festival mobilizou em torno de 5.000 jovens de diferentes localidades do país (BRASIL, 2011).

No mesmo ano – 1998 –, a UNESCO, em parceria com a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, realizou um evento para divulgar os resultados da pesquisa “Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília”, bem como lançou a publicação “Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas” (CNPD, 1998). Rua (1998) aborda a situação das políticas de juventude no país na década de 1990:

As situações constatadas indicam que as demandas por políticas públicas para a juventude permanecem como estados de coisas, precariamente resolvidos no âmbito de políticas destinadas a um público mais amplo - com o qual os jovens têm que competir pelo espaço de atendimento -, sem chegar a se apresentar especificamente como problemas políticos (...) Vale especular se o fato de as demandas não passarem de estados de coisas, resulta de comportamentos típicos de jovens, ou específicos dessa geração, ou se são consequências de alguma outra causa, como, por exemplo, as distorções estruturais associadas ao padrão de desenvolvimento brasileiro ou as características culturais da elite política brasileira (RUA, 1998, p. 739).

Segundo Castro (2005), esse evento contou com representantes do alto escalão do governo federal – Secretário Nacional de Comunicação, Secretário Nacional de Assuntos Estratégicos, Presidente do Programa Comunidade Solidária e Vice-Presidente da República – apontou o interesse do governo na produção de pesquisas sobre a realidade da juventude brasileira, bem como na elaboração de políticas específicas para esse segmento da sociedade.

Em 1998, a ONG Ação Educativa organizou um ciclo de debate sobre juventude. Diversos especialistas discutiram os diferentes problemas que atingiam o universo jovem (trabalho, violência, drogadição, cultura e participação, entre outros) para apresentar e debater suas ideias em um espaço aberto ao público. Essa iniciativa reforçou a rede temática de ONGs que discutiam políticas de juventude, com foco em um olhar para a democracia e direitos a serem conquistados. Além de ativistas e pesquisadores de ONGs, havia um conjunto de professores universitários, pesquisadores do tema e gestores municipais de juventude.

Em 2002, o “Seminário Juventude em Pauta”, ocorreu entre os dias 26 e 29 de novembro, em São Paulo, unindo, na mesma atividade, a experiência de países da América Latina e do Brasil. Envolveu pessoas de todas as regiões do país e de diferentes segmentos, tais como gestores, organizações juvenis e demais organizações da sociedade civil (FREITAS; PAPA, 2003). As ONGs “Ação Educativa” e a Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES) foram as organizadoras desse evento. Ali foram analisadas as iniciativas de programas para jovens, implementadas no âmbito local pelas prefeituras, tais como os municípios de Santo André e Diadema na região metropolitana de São Paulo, e os municípios de Betim, Uberlândia e Itabira, em Minas Gerais. De acordo com Carrano e Sposito (2003), ao longo de década de 1990, no plano local e regional foram criados os primeiros órgãos de juventude voltados a articular programas de juventude no âmbito do Executivo e estabelecer relações com entidades da sociedade civil.

Entre as organizadoras estavam os pesquisadores acadêmicos e ativistas de ONGs Helena Abramo, Regina Novaes, Mary Castro, Fernanda Papa que já eram reconhecidas naquele momento como pensadoras e formuladoras da temática de juventude. Além disso, participaram nomes do circuito latino-americano de políticas de juventude, tais como Júlio Bango, Miguel Abad, Oscar D’Avila para discursar sobre as experiências de políticas públicas e os modelos de estruturas institucionais de outros países da região.

Este fato é bastante recente e decorre, sobretudo de compromissos eleitorais de partidos, principalmente de esquerda e de centro-esquerda que, por meio de sua militância juvenil ou de setores organizados do movimento estudantil, incluíram na sua plataforma política (...). Os novos organismos assumem predominantemente o caráter de assessorias, embora em algumas situações sejam criadas secretarias de estado ou coordenadorias (CARRANO; SPOSITO, 2003, p. 26).

O quadro a seguir apresenta um resumo dos principais eventos que ocorreram entre 2002 e 2005 (antes da posse do presidente Lula). Esse período é marcado em nossa análise pela criação de redes de atores em torno da temática de juventude. Conforme apontado por Rodhes

e Marsh (1992), as redes temáticas são limitadas aos problemas ou questões colocadas. Essas redes são mais flexíveis, pois os custos institucionais para entrar e permanecer são baixos. Havia um conjunto enorme e diferente de atores estatais, sociais e internacionais que faziam eventos, encontros, seminários e publicações a fim de chamar a atenção das autoridades e da opinião pública em torno da importância da pauta de políticas de juventude.

**Quadro 4 - Principais eventos de juventude**

Ano	Local	Promoção	Evento
1995	Rio de Janeiro	MUDES	I Encontro Nacional de Técnicos em Juventude
1998	Brasília	Organização Brasileira de Juventude (OBJ) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Curso de Formação de Gestores em Política de Juventude
1998	Brasília	UNESCO e Ministério do Planejamento	Seminário Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas
1998	São Paulo	Ação Educativa	Ciclo de debate juventude e contemporaneidade
1999	Brasília	Organização Internacional do Trabalho	Fórum Jovem Século XXI: Educação, Formação Profissional e Empregabilidade
2000	Brasília	Pastoral Juventude Rural	I Congresso Nacional da Juventude Rural
2002	São Paulo	Ação Educativa e Fundação Friedrich Ebert	Seminário de Políticas Públicas: Juventude em pauta
2002	Brasília	UNESCO	Seminário Internacional de Violência nas Escolas: educação e cultura para a paz

Fonte: Rodrigues (2008).

Tais eventos propiciaram a formação de redes temáticas, por meio da criação de vínculos entre atores variados que se encontravam e debatiam as dimensões da condição juvenil brasileira, bem como a elaboração de políticas públicas. Esses encontros realizados por diferentes atores demonstram que o tema da juventude estava latente na sociedade civil brasileira. Ressalta-se, porém, que não contava com a mesma visibilidade social e política que os outros temas, como a expansão da rede de educação básica ou a saúde pública.



No período entre 1995-2002, tem-se o início da formação da comunidade de políticas de juventude que articulou diferentes atores. No entanto, esse tema ainda não estava na agenda de governo. De acordo com a perspectiva de Kingdon (1995), o fluxo das soluções e o fluxo dos problemas já estavam presentes, porém ainda não havia o fluxo político colocado.

Como afirma Kingdon, existem três diferentes tipos de agendas: a agenda não governamental que contém temas e questões, a agenda governamental e a agenda de decisão. Nesse período entre 1995 e 2002, o tema da juventude já se encontrava na agenda não-governamental, isto é, já despertava a atenção dos atores sociais e era reconhecido como um tema que precisava de atenção pela mídia e pelos movimentos sociais, porém ainda não desperta a atenção dos formuladores do governo, enquanto pauta prioritária. Em 2002, com a eleição de Lula, ocorreu a mudança do fluxo político, abrindo a possibilidade para que novos temas adentrassem na agenda governamental. Esse período de 2002-2005 é analisado na seção 4.

### **3.4 Descrição histórica das políticas de juventude no México**

O Estado mexicano reconheceu os jovens como um importante segmento social que necessitava de atenção governamental nas décadas de 1930 e 1940. Nesse período, o governo elaborou programas governamentais específicos para a juventude. As primeiras iniciativas de organização dos jovens e sua representação social foram em torno da Confederação de Jovens Mexicanos (CMJ), criada no ano de 1938, e a Central Única da Juventude (CUJ), em 1939. No início da década de 1940, surge pela primeira vez um órgão governamental direcionado ao atendimento de um setor específico dos jovens mexicanos: os universitários.

A Oficina de Ação Juvenil (OAJ), vinculada à Secretaria Nacional de Educação Pública, foi criada em 1942 para atender as demandas estudantis e chamar a atenção do núcleo central do governo sobre as necessidades dos jovens. A OAJ se constituiu menos como um órgão burocrático e mais como um espaço político de relação entre representantes universitários e autoridades do governo na área de educação nos diferentes níveis da administração pública. Os jovens poderiam reivindicar às autoridades políticas as demandas que julgavam importantes (MARCIAL, 2015).

O governo do presidente Miguel Alemán (1948-1952) instituiu, em fevereiro de 1950, o Instituto Nacional de Juventude Mexicana (INJM). O país estava imerso em um projeto

industrializador e modernizante, havia muito otimismo naquele momento. As instituições estatais criadas tinham por objetivo modernizar o país para as novas possibilidades de crescimento econômico. O novo Instituto visava atender jovens na faixa etária entre 15 e 25 anos, na perspectiva de qualificação para o mercado de trabalho (PÉREZ ISLAS, 2000). As linhas de trabalho empregadas, que durariam quase vinte anos, foram as seguintes:

- Capacitação para o trabalho: que compreendia orientação vocacional para as atividades produtivas e criação de centros de capacitação, onde se encaminham os jovens para as fábricas, comércios e empresas agrícolas.
- Capacitação cultural: incluía alfabetização, sobretudo para os jovens indígenas e camponeses ao sistema de educação de ensino básico.
- Capacitação cidadã: ensinar as bases da ética cidadã, de responsabilidade, liberdade e dignidade, com o objetivo de preparar o indivíduo para a sua integração plena à sociedade.
- Capacitação física: integrar e promover o fomento às atividades esportivas.

Embora houvesse o intuito dos programas serem de cunho nacional, por limitação financeira, os projetos ficaram restritos ao Distrito Federal e a algumas zonas rurais (PÉREZ ISLAS, 2000).

**Quadro 5 - Decreto de Criação do primeiro Instituto Nacional de Juventude Mexicana (INJM)-1950**

	<b>DECRETOS</b>
Artigo 1	Cria-se o “Instituto Nacional de Juventude Mexicana” com personalidade jurídica própria, dependente da Secretaria de Educação Pública.
Artigo 2	O “Instituto Nacional de Juventude Mexicana” terá como finalidade preparar, dirigir e orientar a juventude mexicana em todos os problemas básicos nacionais para alcançar o ideal democrático, sua prosperidade material e espiritual, levando a cabo o estudo desses problemas, formulando soluções adequadas e propondo aos organismos oficiais ou sociais correspondentes, as iniciativas que convenham ser realizadas, em seu caso, quando não seja de suas próprias competências.
Artigo 3	O “Instituto Nacional de Juventude Mexicana” estará a cargo de um diretor-geral e será composto pelas dependências técnicas e administrativas que estabeleçam seu regulamento e seu pressuposto.
Artigo 4	O diretor-geral e a equipe técnica e administrativa do “Instituto Mexicano de la Juventud” serão designados e removidos pela Secretaria de Educação Pública.
Artigo 5	A organização e funcionamento internos do “Instituto Mexicano de la Juventud” serão determinados pelo regulamento respectivo.

Fonte: Decreto que cria o Instituto Nacional de Juventude Mexicana. Diário Oficial da Federação, 25 de fevereiro de 1950 [tradução nossa].

Durante a administração do Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), o INJM teve o apoio mantido pela cúpula governamental. Nesse governo ocorreu a criação das Casas de Juventude. Essa iniciativa, além de manter as quatro linhas descritas anteriormente, visava inserir o Instituto nos contextos regionais do país, focando os programas em atividades internas e externas: atividades internas nas casas, com capacitação e cursos, e atividades externas como exposição, aulas de ginásticas e práticas esportivas (PÉREZ ISLAS, 2000).

A criação das casas de juventude foi marcada por fortes elementos de uma política oficial que se manifestou pelo controle e cooptação dos jovens. Esse controle ocorreu por meio dos acampamentos de trabalho voluntário da juventude, cujo objetivo era formar um novo jovem comprometido com a ordem e a solidariedade social. Os jovens eram vistos, naquele momento, como um público potencial para ser influenciado pela ideologia comunista. Vale ressaltar que nos anos anteriores havia ocorrido a revolução cubana, e a década de 1960 era o

auge da Guerra Fria. Para os órgãos oficiais, estudante era sinônimo de “subversivo”, comunista e agente desestabilizador da nação (MARCIAL, 2015).

Durante a administração do Presidente Gustavo Diaz Ordaz (1964-1970), as primeiras atividades do INJM se mantiveram sem mudanças, mantendo o foco na capacitação e na instrução cívica. Naquela década, ocorreu o auge da organização estudantil no âmbito do ensino superior. O Instituto buscou canalizar seus esforços no programa denominado “Acampamento Voluntário da Juventude” como forma de aproximar e controlar politicamente os jovens (MARCIAL, 2015).

O Instituto se converteu no braço governamental de controle social sobre os jovens utilizando estratégias de cooptação política dos grupos juvenis e de formação de grupos paramilitares nas décadas de 1960 e 1970. Houve, nesse período, a formação de grupos juvenis armados de direita que tinham como missão garantir a segurança pessoal, familiar e coletiva da nação contra a ameaça comunista (CASTILLO-BERTHIER, 1998). De acordo com Marcial (2015), a incorporação e cooptação de jovens foi uma estratégia deliberada do governo, uma vez que a política oficial estabelecia que a relação com os jovens fosse feita de forma individual, impedindo a relação com os coletivos e com os movimentos organizados de jovens.

Em 1970, com o presidente Luis Echeverría (1970-1976), o Instituto muda sua sigla, passando de INJM para INJUVE. Essa mudança vem acompanhada de uma alteração do seu objetivo institucional, que em um primeiro momento era de capacitação técnica, para converter em uma alternativa de instrução em termos de extensão universitária (PÉREZ ISLAS, 2000). Segundo Zolov (2002), havia um componente ideológico nessa linha de extensão universitária ainda na perspectiva de afastar os jovens das organizações estudantis. O movimento estudantil mexicano estava sintonizado com o que ocorria nas manifestações pró-direitos civis nos Estados Unidos e nas manifestações contestatórias em Paris, Praga, e em outras cidades do mundo. As novas formas de manifestações culturais, artísticas, sociais e políticas dos jovens mexicanos eram preocupações constantes das autoridades do país.

No final da década de 1970, mais precisamente no ano de 1977, a administração do presidente José Lopez Portillo (1976-1982) criou o Conselho Nacional de Recursos para a Atenção da Juventude (CREA).

O CREA modificou a dinâmica dos programas governamentais para jovens que eram implementados até então. Concebido como um organismo descentralizado com personalidade

jurídica e patrimônio próprio, caracterizou-se por realizar programas de maior alcance e ser um coordenador da política de governo. Seus principais objetivos eram fomentar o desenvolvimento integral dos jovens e a sua preparação para que assumissem as suas próprias responsabilidades. Outra alteração foi na faixa etária. Este órgão ampliou o que se entendia por “jovem”, passando a ser de 12 a 29 anos a população alvo dos programas governamentais.

De acordo com Castillo-Berthier (1998), muitos coletivos e movimentos juvenis enxergavam o CREA com desconfiança, e preferiam chamá-lo de não-CREA, já que afirmavam que este organismo era um braço governamental do Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRI é um dos principais partidos políticos do México que teve o poder hegemônico sobre este país entre 1929 e 2000. Nesse período, todos os presidentes do México pertenciam a esse partido, até que ele foi derrotado nas eleições do ano 2000 pelo candidato do Partido da Ação Nacional, Vicente Fox. O PRI manteve o controle sobre o poder burocrático do Estado e sobre várias organizações do tecido social mexicano.

O conselho também visava articular os jovens como público-alvo prioritário das políticas sociais e culturais por meio de uma coordenação centralizada. Foi composto por diferentes secretarias e ministérios do governo federal. Este modelo de gestão permitiu a articulação, pela primeira vez, de uma Política Nacional de Juventude, baseada na articulação de diferentes áreas de governo, bem como com os entes subnacionais por meio de mecanismos de coordenação institucional. Foi também a primeira vez que a dinâmica da política institucional de juventude descentralizou suas atividades, criando uma rede de 31 CREAS estaduais, 1.122 municipais e 55 regionais. Estes centros tinham como mote a orientação vocacional, apoio jurídico e saúde aos jovens (PÉREZ ISLAS, 2000).

O CREA se consolidou na década de 1980, baseando-se em três linhas de trabalho: a) políticas de apoio turístico para os jovens; b) criação de um departamento especializado em pesquisas de juventude; e, c) formulação de programas esportivos para os jovens. Em relação ao primeiro ponto – turismo juvenil – a estratégia incidia sobre milhares de jovens mexicanos que tinham o objetivo de viajar dentro do país, pois os descontos variavam entre 10% e 50%. O CREA criou um centro de estudos sobre a juventude mexicana com a atribuição de realizar diagnósticos da situação da juventude mexicana, isto é, conhecer as demandas e anseios dos jovens. Foram produzidas revistas acadêmicas sobre o tema, tais como a *Revista de estudios sobre juventud*, e as coleções *Grandes Maestros*, *Juventud Democrática* e *Biblioteca Joven*. O Conselho também incentivava práticas esportivas, seja por meio de apoio a equipamentos

públicos esportivos, seja pelo patrocínio de jovens atletas. O CREA foi extinto no ano de 1988, na gestão do governo de Miguel de la Madrid (1982-1988) por não contar com o apoio suficiente do Presidente da República naquele momento.

O CREA avançou em termos institucionais na lógica de descentralizar os programas nos territórios e ter escala para atender a milhares de jovens mexicanos. Além disso, este órgão incentivou as pesquisas acadêmicas sobre temas relacionados às juventudes mexicanas, com publicação e espaços abertos de interlocução com as universidades, aproximando-se de artistas, intelectuais, lideranças e movimentos de juventude, que aproveitaram o apoio institucional em benefício de suas manifestações juvenis.

Houve um esvaziamento institucional da agenda de políticas de juventude na década de 1990, no governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), reduzindo o papel dos programas governamentais para os jovens. Uma das primeiras medidas desse governo foi a de reduzir a atenção de juventude aos programas relacionados ao esporte amador. A Comissão Nacional de Desportes (CONADE) absorveu as atribuições antes destinadas ao CREA, e somente manteve um escritório denominado Direção Geral de Atenção à Juventude (DGAJ) que lutou por sua sobrevivência dentro do “contexto esportivo”. A implementação de comissões estaduais de esporte foi um ponto marcante da política desse novo instituto. O Presidente Salina entendia que somente por meio do esporte é que seria possível mobilizar os jovens mexicanos.

No governo do presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), o órgão denominado Direção Geral de Atenção à Juventude (DGAJ) se transformou em Direção Geral Causa Joven (conhecida como Causa jovem). Com esse novo órgão, a principal intenção do governo foi estabelecer a comunicação com os jovens mexicanos e desenhar políticas sociais, levando em consideração a dimensão juvenil. Essa nova política priorizou uma lógica mais descentralizada, tanto em termos de recursos como de operação dos programas governamentais juntos aos estados e municípios. De acordo com Marcial (2015), essa gestão não logrou êxito em fazer política pública de larga escala:

Bajo el argumento de la necesidad de involucrar a los diferentes sectores de la sociedad, Causa Joven no asumió un papel dirigente en la atención a la juventud, y ello mantuvo a millones de jóvenes fuera de los apoyos e incentivos necesarios para su desarrollo personal y comunitario (MARCIAL, 2015, p. 26).

Apesar do CREAS não ter conseguido operar políticas públicas de grande escala, ele teve um papel significativo para garantir o reconhecimento da diversidade social e cultural que

caracteriza a juventude mexicana. De acordo com Marcial (2015), os jovens de diferentes tribos e origens tiveram um reconhecimento institucional explícito pelo CREAS:

Causa Joven, como se le conoció, se planteó ampliar y diversificar su actuación hacia los diferentes sectores juveniles: estudiantes, obreros, campesinos, desempleados, indígenas, punks, cholos, bandas, etcétera, lo que obligó a buscar fórmulas y mecanismos para tener un grado tal de incidencia, que contribuyera a elevar su calidad de vida y la de sus comunidades (MARCIAL, 2015, p. 82).

O governo, cedendo a pressões internas de diversos atores – agências internacionais, principalmente, Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ), movimentos juvenis, pesquisadores –, decidiu desenhar programas de juventude para além da lógica esportiva. No ano de 1998, durante o quarto informe de gobierno, Zedillo fez referências sobre a necessidade de o Estado mexicano apoiar a juventude para além de programas esportivos (por exemplo, o basquete em bairros pobres) e descontos turísticos para jovens de classe média.

Marcial (2015) afirma que havia dentro do governo disputas de visões que estavam presentes na sociedade. Uma visão muito presente era que via o jovem como etapa problemática, isto é, o jovem como causador de diferentes “distúrbios”, tais como: alcoolismo, abortos clandestinos, desemprego, violência urbana, entre outros.

Mientras tanto, ciudades como Tijuana, Monterrey, Guadalajara, Distrito Federal, Querétaro, Aguascalientes, Puebla, entre otras, sino expulsaban a sus jóvenes hacia Estados Unidos, los “sentía” o percibía sólo mediante cuestiones como las adicciones, el alcoholismo, el grafiti, las madres solteras, los abortos clandestinos, el desempleo y subempleo, y la violencia callejera, por mencionar algunas. Los mejores intentos por “atender a los jóvenes y su problemática” se dedicaron sistemáticamente a atacar estas cuestiones como causas, y no como las consecuencias de ese largo proceso de desatención a la juventud, implementando medidas “correctivas” que sólo funcionaban por poco tiempo para después volverse totalmente ineficaces (MARCIAL, 2015, p. 27).

No governo Zedillo, alguns setores da administração pública federal articularam discussões acerca da redução da maioridade penal (dos 16 aos 18 anos) para reformar algumas leis sobre os chamados menores infratores (com o objetivo de estabelecer penas mais severas). Estiveram presentes nessas discussões comissões do Legislativo, deputados, entidades da sociedade civil, movimentos juvenis.

Esses debates colocaram o tema da juventude no centro da agenda decisória no final do governo Zedillo. A Câmara de Senadores aprovou em primeiro período da sessão da LVII Legislatura a Lei do Instituto Mexicano de la Juventud, sendo a lei publicada em 06 de janeiro de 1999.

O Instituto Mexicano de la Juventud aproveitou os funcionários e materiais do CIEJUV e Causa Jovem. Uma das principais atividades do Instituto foi realizar o Encontro Nacional sobre Juventude com o propósito de coletar dados e informações para ter o diagnóstico da diversidade juvenil no México e com isso desenhar as políticas públicas.

A nova equipe foi liderada por servidores e acadêmicos que trabalhavam nessas duas instituições anteriores, com a liderança de José Antonio Pérez Islas – reconhecido pesquisador de políticas de juventude. Ele criou e articulou a Rede Nacional de Pesquisadores sobre Juventude (RNII) após ter realizado uma série de reuniões regionais e ter convocado instituições de pesquisa, pesquisadores, e entidades da sociedade civil de todo o país em eventos para debater políticas públicas de juventude.

Dessa forma, a criação do ImJuve marca uma inflexão no Estado mexicano de mais de duas décadas de não priorização das políticas de juventude. O novo órgão passou a ter um papel de articulação entre governo e os coletivos jovens. As ações centraram-se em 19 eixos de trabalho: 1) pesquisa e integração das políticas de juventude; 2) bem-estar e recreação; 3) direitos humanos; 4) emprego, capacitação e bolsa de trabalho; 5) fomento ao empreendedorismo juvenil; 6) prêmios nacionais; 7) equidade de gênero; 8) apoio a jovens indígenas; 9) cuidado do meio ambiente; 10) prevenção a drogadição; 11) sexualidade e saúde reprodutiva; 12) serviço social; 13) serviços juvenis e apoio a manifestações culturais; 14) assessoria e vinculação com organizações; 15) centros interativos; 16) avaliação e análise institucional; 17) coordenação setorial e regional; 18) comunicação e difusão; 19) cooperação internacional (PÉREZ ISLAS, 2000, p. 84-118).

No momento da consolidação do ImJuve, o México presenciou a primeira derrota do candidato presidencial do partido oficial (PRI), com a vitória do Partido da Ação Nacional (PAN), de ideologia conservadora e neoliberal. Em seu plano de desenvolvimento – 2001-2006 – Vicente Fox fez uma alusão aos jovens como motor do desenvolvimento do país.

[...] incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse.

O presidente eleito não fez grandes mudanças em termos qualitativos nem quantitativos sobre as políticas públicas de juventude. De acordo com as entrevistas feitas, esse governo não



apresentou de forma articulada um projeto estruturante para a juventude mexicana, embora houvesse disputas no interior do governo sobre as linhas dos programas a serem seguidas. Esse ponto é abordado mais adiante.

As propostas foxistas se concentraram na formulação de um desenho nacional de jovens, focando na geração de renda e emprego, na promoção da igualdade e em programas de combate à drogadição.

### **3.5 Síntese da seção**

A presente seção teve por objetivo fazer uma apresentação do objeto da tese, discutindo os conceitos relacionados à juventude. Esta pesquisa adota como conceito a definição de faixa etária, as mesmas que a política nacional de juventude do Brasil e do México (no Brasil de 15 a 29 anos, e no México de 13 a 29anos). Também foi apresentada a discussão sobre a transição demográfica dos países da América Latina – entre eles, Brasil e México. A janela demográfica de oportunidade que se abriu no continente entre 2000 e 2020 gerou uma estrutura demográfica com grande presença de jovens nas sociedades latino-americanas. Esta situação despertou interesse das organizações internacionais (UNESCO, OIJ, OIT) e agências internacionais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – na promoção dessa pauta junto aos governos, com o argumento de que os países precisavam aproveitar a “onda de jovens” na sociedade. O argumento do bônus demográfico foi utilizado pelos governos e organismos internacionais como justificativa para o aumento das políticas públicas, no Brasil e no México. Embora este tenha sido um forte argumento-retórico no final da década de 1990 e início da década de 2000, a agenda de políticas de juventude foi marcada sobretudo em cada país pelos fatores internos, como é demonstrado na próxima seção. As agências internacionais serviram como fontes legitimadoras dos discursos dos atores internos de cada país, além de contribuir com a realização de seminários e atividades em cada país para fomentar a pauta de juventude.

Como o objetivo da tese é investigar quais foram os elementos, atores e alternativas que caracterizaram a formação da agenda de juventude, é preciso compreender o percurso histórico de cada contexto nacional. O histórico de juventude do Brasil e do México demonstrou diferenças na construção institucional da política. O México criou, em 1950, o Instituto Nacional de Juventude Mexicana com o objetivo de qualificar os jovens para o mercado de trabalho e aumento de escolaridade. As atribuições dos órgãos foram se alterando ao longo das

décadas, porém sempre mantendo a pauta de juventude dentro da agenda governamental, vinculado sobretudo à temática de esporte e lazer. No Brasil, por sua vez, a atenção estatal com os jovens ficou dispersa entre os diferentes setores governamentais, principalmente aqueles vinculados à segurança pública e à educação. A FUNABEM – Fundação do Bem-Estar do Menor – é símbolo do papel estatal para com os jovens de baixa renda relacionados a pequenos delitos, enquanto para os adolescentes de classe média cabiam o lugar nas Universidades dos grandes centros urbanos.

A década de 1990 foi semelhante para os dois países em termos de contexto macroeconômico. O Brasil vivenciou o auge do neoliberalismo nos governos Collor, Itamar Franco (1989-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com as privatizações e diminuição da presença do Estado na vida social. O México, por sua vez, durante os governos Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) e Ernesto Zedillo (1994-2000) a força da lógica neoliberal também se fez presente. Houve o enfraquecimento do Partido da Revolução Institucional (PRI) e a maior mobilização da sociedade civil.

A partir da década de 2000, os dois países iniciaram trajetórias diferentes no macrossistema político e econômico do Brasil e México. No ano 2000, Vicente Fox, do Partido da Ação Nacional (PAN), foi eleito presidente da República no México, colocando fim a hegemonia de quase setenta anos do Partido da Revolução Institucional (PRI). O governo Fox foi marcado pelo aprofundamento das políticas neoliberais no país. É nesse contexto que ocorre a implementação do Instituto Mexicano de la Juventud, recriado no ano de 1999. No Brasil, por sua vez, ocorreu o contrário: forças de centro-esquerda, tendo o ex-presidente da República Lula como principal expoente, vencendo as eleições de 2002. A construção da política nacional de juventude foi construída em um contexto marcado pelas mobilizações de pautas populares. Os elementos que explicam a construção da política de cada país são analisados na próxima seção.

#### **4 ATORES, IDEIAS E ESTRUTURAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE JUVENTUDE**

A criação de uma política pública é articulada por diferentes atores que mobilizam ideias e atuam em estruturas administrativas a fim de fazer valer as suas vontades. A formação da agenda governamental é articulada por diferentes elementos, como exposto na seção teórica. Retomando alguns aspectos do debate realizado anteriormente, o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon auxilia a análise de como um tema adentra na agenda governamental e o modelo do equilíbrio pontuado por Baumgartner e Jones ajuda a compreender como o tema é processado em cada subsistema de políticas públicas.

Os atores têm importante papel no processo de formulação de políticas públicas, como na definição do problema e na elaboração de alternativas. Como descrito ao longo desta seção, a definição do problema em torno da juventude em cada país ocorreu de diferentes formas e compreensões. Definir e delimitar uma situação da realidade em um problema passa pelo filtro de valores dos principais atores que influenciam a temática de juventude em cada país. Em outras palavras, quais foram os problemas associados aos jovens no Brasil e no México? Desemprego? Violência? Falta de acesso à escolaridade? Problemas de saúde pública? Como as autoridades governamentais compreendiam os jovens? Quais foram os principais atores? Quais ideias carregavam? A compreensão da formação dos atores na concepção das políticas de juventude é fundamental para analisar os subsistemas em torno das políticas de juventude.

No processo da elaboração do desenho das políticas públicas, seus instrumentos e estruturas administrativas estão relacionados à definição de alternativas/propostas, pois a depender da definição do problema, o Estado, influenciado por diferentes atores, elabora respostas (alternativas/propostas). E, para cada resposta (alternativa/proposta) elaborada, há um conjunto de instrumentos, marcos legais e estruturas administrativas a ser operacionalizada. A influência dos atores, seus interesses e ideias no processo de construção dessas alternativas também é um dos elementos que constituem a análise das políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Nos subsistemas, as políticas são elaboradas em um ambiente constituído por um número limitado de instituições e atores que formam grupos coesos especializados em aspectos

específicos de uma política pública<sup>31</sup>. Nos subsistemas atuam grupos de atores diferentes, tais como: servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, técnicos e parlamentares do legislativo, autoridades do Executivo, entre outros.

Esta parte visa analisar os elementos, atores e alternativas que contribuíram para a formação da agenda de políticas de juventude em cada país. Dessa forma, busca-se verificar os seguintes elementos: (1) as ideias e os atores predominantes; (2) o desenho administrativo do órgão; (3) o contexto e instrumentos da política. Esses três elementos visam responder ao seguinte objetivo: **analisar a formulação de políticas de juventude em cada país, compreendendo os problemas identificados em cada contexto nacional e as propostas realizadas pelos atores sociais e políticos**. Esta seção está dividida em dois tópicos: 4.1 (Análise do caso brasileiro) e 4.2 (Análise do caso mexicano).

Esta seção ajuda a desvendar um processo complexo que é a formação da agenda governamental em políticas públicas de baixa visibilidade política e orçamentária que é o caso das políticas de reconhecimento de direitos para jovens. A literatura de análise de políticas públicas, ainda incipiente no Brasil e na América Latina, geralmente analisa o caso das políticas públicas consolidadas, como é o caso da educação, saúde e assistência social. As categorias utilizadas foram inspiradas no modelo de análise de políticas públicas (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993), no entanto, foram algumas propostas de avanço no que diz respeito às lentes analíticas, como são abordadas nas Considerações Finais.

#### 4.1 Caso brasileiro

Em 2005 é criada a Secretaria Nacional de Juventude durante o primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006). A criação deste órgão ocorreu por meio de uma lei federal que também estabeleceu outros dois mecanismos: o Conselho Nacional de Juventude e o Programa Federal de Inclusão de Jovens de baixa renda (ProJovem). Nesta seção são analisados os atores e ideias envolvidas no processo da construção da Secretaria Nacional de Juventude.

A criação da PNJ é considerada uma conquista pelos movimentos de juventudes, ONGs e ativistas, enfim, do campo da sociedade civil que atuavam na temática. A chegada do PT ao

---

<sup>31</sup> Capella e Brasil (2015b) fazem uma análise sobre a composição e impacto dos subsistemas na produção das políticas públicas.

governo federal, em janeiro de 2003, concentrou grandes expectativas por parte dos atores sociais que tinham proximidade com o partido e com Lula. Esperava-se que a chegada de um presidente de centro-esquerda pudesse deixar o Estado brasileiro mais poroso para as demandas dos movimentos sociais.

A eleição em 2002 é apontada nas entrevistas como um ponto importante para a abertura da janela de oportunidade, nos termos de Kingdon (1995), para que a “questão da juventude” fosse assumida dentro da agenda governamental. Antes, porém, de adentrar na dinâmica institucional da criação – entre 2003 a 2005 –, é importante contextualizar o grau de organização dos atores sociais e como esses se articularam com os atores políticos.

A eleição para a Presidência da República naquele ano reuniu, no primeiro turno, seis candidatos: José Serra (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Anthony Garotinho (PSB), Ciro Gomes (PPS), Rui Costa (PCO) e José Maria de Almeida (PSTU). No segundo turno, a disputa ficou entre Lula (PT) e Serra (PSDB). O primeiro foi eleito com 61,28% dos votos válidos. Serra ficou com 38,72%.

Os dois candidatos, que foram para o segundo turno, assinaram um documento de comprometimento com a promoção de políticas de juventude. Este documento, denominado “Política de Juventude para o Brasil” (2002), foi organizado por um conjunto de entidades do terceiro setor, tais como o Instituto Ayrton Senna, GIFE, UNESCO e FIESP, e propunha uma política de desenvolvimento focado na educação básica e profissional. Foi a primeira campanha que o tema de juventude foi pauta de forma incisiva nas campanhas dos candidatos (ROCHA, 2012).

De acordo com um dos entrevistados: “Na campanha de 2002, Lula assinou, no comício da reta final do primeiro turno em BH, uma carta-compromisso com a juventude brasileira que instituiu uma política nacional de juventude”. Essa fala demonstra que as redes temáticas que se articulavam desde 1995, como exposto no item anterior, conseguiram mobilizar recursos sociais e políticos, e com isso pautar as candidaturas na eleição de 2002. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra ao Domicílio (PNAD), de 2003, dos 23,4 milhões de jovens de 18 a 24 anos (em torno de 13,5% da população total), 14 milhões (60%) desenvolviam algum tipo de ocupação, e três milhões (13%) declararam-se desempregados (55% eram mulheres).

O subsistema da política de juventude brasileira conta com um conjunto de atores sociais e políticos que juntos articularam ideias e instituições. O Brasil não tinha, até 2005, um

órgão no primeiro escalão do governo federal que tivesse como principal atribuição a formulação e a coordenação de políticas para jovens. A formação de um campo da sociedade civil, na década de 1990, e a eleição de Lula, em 2002, abre uma janela de oportunidade para que o tema adentre o Estado brasileiro e se institucionalize por meio da criação da Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e de um programa federal – o ProJovem.

O subsistema da política, que fica entre o macrossistema (grandes disputas políticas) e o microssistema (discussão e operação técnica), permite compreender como a política é articulada pelos atores sociais e estatais, e como eles pautam suas ideias para conseguir que se tornem realidade. Como exposto anteriormente, a criação da Secretaria Nacional de Juventude – inserida na Política Nacional de Juventude (SNJ) – é resultado de uma confluência de fatores.

Para compreender como a política se estruturou no Brasil a partir de 2005, são analisadas três categorias: (1) as ideias e os atores predominantes; (2) o desenho administrativo do órgão; e (3) contexto e os instrumentos da política (marcos legais e programas governamentais). Essas categorias são abordadas nos próximos itens.

#### *4.1.1 Os atores e as ideias predominantes: problemas identificados para a construção da política de juventude*

A partir da década de 1990, iniciam-se os debates entre setores da sociedade civil sobre a necessidade de políticas públicas para jovens. Nessa década, surgiu uma rede importante de ONGs que trabalhavam com o tema de jovens em suas diferentes dimensões. As diversas ONGs e movimentos de jovens (notadamente no meio urbano) foram fazendo discursos em defesa da criação de direitos e políticas para jovens. Na perspectiva de Kingdon (2003), as comunidades políticas são um conjunto de especialistas, ativistas, técnicos, gestores, políticos e pesquisadores que atuam em um setor específico da política. Embora houvesse a concordância desses amplos setores da sociedade civil sobre a importância da pauta de políticas de juventude na agenda governamental, isso não quer dizer que as visões eram homogêneas.

O seminário Juventude em Pauta, realizado em novembro de 2002, é um dos exemplos de espaço que serviu para aglutinar atores da sociedade civil que debatiam a situação dos jovens, bem como a necessidade da criação de programas governamentais para a juventude. De acordo

com Fernanda Papa, coordenadora de projetos da Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES) e organizadora do evento, o evento cumpriu o papel de aglutinar muitos atores de um mesmo campo político da sociedade em torno de propostas de políticas de juventude. A importância do evento ocorre também pela época em que foi realizado, já que no mesmo ano (2002), o candidato Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para a Presidência da República e a maior parte dos atores participantes estava no mesmo campo político de Lula. Dessa forma, após ganhar as eleições, muitos dos participantes desse seminário iriam compor a área de juventude que seria criada pelo governo federal, tal como expõe Papa na seguinte entrevista:

Em 2002, é organizado o Seminário Políticas Públicas Juventude em Pauta, que reuniu mais de 200 pessoas, entre organizações juvenis, acadêmicos/pesquisadores, gestores. O encontro permitiu apontar para a importância da perspectiva da juventude para políticas públicas locais e nacionais, demonstrando que existe demanda e forma de tratar o tema não pelo caminho do jovem como problema, mas em função de seus direitos. O Seminário publica um livro no começo de 2003, em meio ao processo de Conferência Nacional (mas não no formato do que viriam a ser as conferências do Governo) de Juventude, convocada pela Frente Parlamentar da Juventude, na Câmara. No mesmo ano, ocorre a eleição do Governo Lula em outubro. Em 2003, parte do campo que organizou e participou do seminário vai trabalhar no governo federal<sup>32</sup>

De acordo com uma liderança acadêmica que transitava no governo e na sociedade civil, o seminário foi um momento importante para fortalecer a rede de atores e consolidar a comunidade de políticas públicas em torno do tema:

No final de 2002, logo após a eleição presidencial, merece destaque o Seminário Políticas Públicas de Juventude em Pauta, organizado pela Ação Educativa e a Fundação Friedrich Ebert. Para este Seminário foram convidados diferentes grupos, redes e movimentos juvenis, jovens sindicalistas, jovens ligados a pastorais e partidos políticos e, ainda, gente do terceiro setor e estudiosos do tema em nível nacional e internacional. Na plateia e na composição das mesas, se revezavam os “interessados” na possibilidade de “pautar” a sociedade civil e o governo no novo período que se iniciaria em 2003.<sup>33</sup>

A Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert (FES) e o IBASE passaram a elaborar propostas de políticas para os jovens. Os pesquisadores das universidades, centros de pesquisas e ONGs iniciaram a produção acadêmica sobre os jovens brasileiros. A partir dessa atuação intensa desses pesquisadores, ocorreu a consolidação da comunidade de políticas de juventude no âmbito nacional, embora com hegemonia do eixo Rio-São Paulo.

---

<sup>32</sup> E5: Foi diretora de projetos da Fundação Friedrich Ebert (FES) entre 2000 e 2012. Coordenadora geral de relações institucionais na Secretaria Nacional de Juventude entre 2011 e 2015, coordenando o Programa Juventude Viva.

<sup>33</sup> E6: Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e Professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.

As entidades e os pesquisadores participantes desse seminário sabiam da importância daquele momento, de um novo governo que se iniciaria nos próximos meses e do papel que tinham os especialistas em contribuir na formulação da agenda de políticas públicas para a juventude. Este evento consolidou a organização de uma comunidade que compartilhava as mesmas convicções. Eles tiveram intensa influência na formulação da política nacional de juventude. Nomes como: Helena Abramo, Regina Novaes, Marília Pontes Sposito, Paulo Carrano, Mary Garcia Castro, Elisa Guaraná de Castro, entre outros, tiveram protagonismo nos espaços de decisão para pautar as alternativas de políticas públicas, haja vista que tinham consciência da conjuntura política que se abria com a eleição de Lula, em outubro de 2002.

A comunidade de políticas teve grande protagonismo dos especialistas acadêmicos e pesquisadores da área da política de juventude. No caso brasileiro, a comunidade de políticas teve hegemonia de um grupo menor formado por especialistas acadêmicos e pesquisadores da área da política de juventude. A comunidade de políticas pode ser interpretada, conforme aponta Kingdon, como um espaço onde são apresentadas soluções para os problemas existentes. Esse grupo formulou alternativas, isto é, propostas de políticas públicas:

Muitas ideias são geradas nestas comunidades. Propostas são sugeridas por vários meios: discursos, projetos de leis, audiências públicas no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers* e conversas particulares. Os atores divulgam suas ideias, criticam o trabalho dos colegas, aprimoram e revisam essas ideias e discutem novas versões. Algumas dessas ideias são acatadas, enquanto outras são descartadas. Contudo, muitas ideias são possíveis e são, de alguma forma, consideradas durante o processo (KINGDON, 2006, p. 231).

A comunidade de políticas que se formou em torno da temática de juventude foi em grande parte formada por professores universitários. Estes tiveram papel significativo e fundamental para aglutinar os demais atores da sociedade e, sobretudo, formular propostas. Além do papel de articuladores, estes pesquisadores tinham alta capacidade de formulação sobre as necessidades das diferentes juventudes em função de suas pesquisas empíricas e, especialmente, devido aos seminários de pesquisas que abriam oportunidade de diálogo entre a academia e os demais setores sociais. Houve também intensa participação de outros atores na comunidade, tais como pesquisadores de ONGs, assessores parlamentares e técnicos dos executivos municipais que trabalhavam com políticas de juventude.

O Seminário Juventude em Pauta, ocorrido em 2002, serviu para iniciar a formação da comunidade de políticas em defesa da perspectiva da visão juventude como sujeito de direitos.



Os encontros no Projeto Juventude<sup>34</sup> foram o lócus da criação da comunidade de política da pauta de juventude, algo mais amplo que envolve mais atores, tais como partidos políticos, gestores governamentais, parlamentares, juventudes partidárias. Muitos dos participantes do Projeto Juventude compuseram a primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude, demonstrando coesão e articulação da comunidade de política, que foi formada, sobretudo, por ONGs de defesa dos direitos juvenis, tal como demonstrado no Anexo B.

De forma sintética e resumida, os principais atores que compuseram a comunidade de políticas de juventude foram: juventudes partidárias, acadêmicos, pesquisadores de ONGs e consultores.

#### 4.1.1.1 Identificando os problemas

Embora parte importante dos atores sociais que atuavam na temática da juventude, já se articulava na década de 1990, como foi demonstrado na seção 2, que no final da década de 1990 e início dos anos 2000 a comunidade de políticas de juventude se consolidava em termos organizativos. A eleição de 2002 foi um dos momentos mais importantes no processo do fluxo dos problemas. Havia articulação de uma parte de um campo de atores da sociedade civil, notadamente pesquisadores acadêmicos com agentes políticos do PT. Dessa forma, a identificação do problema, isto é, como os jovens deveriam ser tratados pelo Estado passa pela compreensão do papel do Partido dos Trabalhadores, dos movimentos sociais e da sociedade civil na organização das demandas sociais brasileiras. Desde a redemocratização política no Brasil, um número maior de atores sociais passou a interagir com autoridades legislativas, executivas e até mesmo judiciárias, para verem suas demandas absorvidas e atendidas pelo Estado (GURZA-LAVALLE; SZWAKO, 2015). Como exemplo, podemos citar o caso do Sistema Único de Saúde e o papel do movimento sanitaria (DOWBOR, 2012), as políticas de habitação e o movimento de moradia (TATAGIBA, 2010), a luta pela constituição do Sistema

---

<sup>34</sup> O Instituto Cidadania promoveu, entre agosto de 2003 e maio de 2004, um amplo programa de estudos, pesquisas, discussões e seminários em vários Estados sob o nome Projeto Juventude. Estes encontros reuniram diferentes atores da sociedade civil: pesquisadores acadêmicos, políticos, especialistas, gestores, militantes de movimentos sociais, lideranças estudantis, lideranças partidárias, parlamentares etc. O documento gerado pelo Projeto Juventude foi uma das fontes utilizadas para embasar a formulação da Política Nacional de Juventude, brasileira publicada em 2005. Para ver o relatório completo: <https://registrojuventude.files.wordpress.com/2011/02/dicas-projeto-juventude-final-1.pdf> . Acesso em: 11 nov. 2019.

Único de Assistência Social pelos movimentos sociais (GUTIERRES, 2015) e tantas outras políticas setoriais que foram marcadas por interações socioestatais.

As entrevistas e documentos analisados apontam o Projeto Juventude do Instituto Cidadania como principal espaço articulador que ajudou a transformar a situação da juventude, em problema juventude. O Instituto Cidadania foi criado em 1992 visando ser um espaço de elaboração de propostas de resolução para os problemas do país. Esta organização tinha forte ligação com o Partido dos Trabalhadores (PT). Luiz Inácio Lula da Silva era, naquele momento, uma das principais lideranças do país, foi o presidente de honra desde a fundação do Instituto até ser empossado como Presidente da República, em 1 de janeiro de 2003.

Lula quando venceu as eleições em outubro de 2002, solicitou à coordenação executiva do Instituto Cidadania um diagnóstico da situação dos jovens brasileiros. Dessa forma, o Instituto Cidadania elaborou um projeto denominado “Projeto Juventude” que foi elaborado entre agosto de 2003 e maio de 2004, sendo entregue ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em junho de 2004.

O objetivo era oferecer um diagnóstico da situação dos jovens, envolver os diferentes atores sociais e políticos que atuavam com a temática da juventude e oferecer propostas de políticas públicas para o Estado brasileiro. Os objetivos gerais do Projeto Juventude eram:

- a) Um diagnóstico geral sobre juventude brasileira hoje, que focaliza os dados econômicos e sociais mais importantes para se compreender sua realidade, analisa as políticas públicas vigentes e suas lacunas, questiona preconceitos recorrentes e valoriza a diversidade de iniciativas já em curso;
- b) Um conjunto de diretrizes e orientações estratégicas que despontaram como forte consenso nos estudos e seminários do Projeto Juventude, para serem sugeridas às autoridades governantes e às organizações da sociedade civil, consideradas peças indispensáveis para que o Brasil assuma como prioridade a questão;
- c) Uma agenda detalhada de avaliações, recomendações e propostas específicas a serem consideradas em cada uma das áreas setoriais da ação governamental, no âmbito do Legislativo e da pluralidade de sujeitos institucionais que compõem a sociedade civil (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004).

Em parcerias com os atores sociais e políticos, foram realizados dez seminários em diferentes estados, 20 oficinas temáticas e um seminário internacional com participantes de 17 países. Os seminários reuniram, cada um, em média 100 participantes com públicos diversos: consultores, acadêmicos, parlamentares, gestores, juventudes partidárias. As oficinas e encontros temáticos serviram para aprofundar itens e aspectos específicos entre os especialistas da comunidade de política de juventude: “As oficinas temáticas consistiram em reuniões de

menor duração, com equipes mais restritas de jovens e especialistas diretamente relacionados com os temas de cada sessão” (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004).

Muitos dos pesquisadores acadêmicos que já eram referências na área, tais como Regina Novaes, Helena Abramo, Paulo Carrano, Mary Castro, Marília Sposito, participaram do Projeto Juventude contribuindo no diagnóstico da situação dos jovens brasileiros.

O documento final apresenta as diretrizes gerais do que mais tarde seria compreendida como Política Nacional de Juventude. No eixo da educação, o dado da PNAD (2003), o Brasil tinha, naquele momento, 16 milhões de estudantes na faixa etária dos 15 a 24 anos, o que equivalia a menos da metade da população juvenil total. Havia também as disparidades regionais, que se refletem nos dados sobre educação: um nordestino de 15 a 24 anos tinha naquele momento em média 6 anos de estudos, no sul e sudeste essa escolaridade chegava a 8 anos para a mesma faixa etária.

O desemprego juvenil foi tema discutido nos seminários do Projeto Juventude. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PNAD), de abril de 2003, realizada pelo IBGE em seis regiões metropolitanas, enquanto para os adultos presentes no mercado de trabalho, 9 em cada 100 se encontravam desempregados, no caso dos jovens o número pulava para 26,5 em cada 100, isto é, três vezes mais. Os indicadores disponíveis apontam intensa pressão dos jovens na procura por trabalho e renda, denotando que as altas taxas de desemprego cairiam substancialmente se eles estivessem apenas se dedicando à escolarização e à aprendizagem profissional, uma vez que seu ingresso na força de trabalho estaria adiado.

Além do Documento Final, o Projeto Juventude teve como produto as seguintes publicações:

1. Volume apresentando os dados da pesquisa quantitativa nacional realizada em parceria com o Sebrae, bem como o relatório dos grupos de pesquisa qualitativa.
2. Volume com o registro editado do seminário internacional realizado em São Paulo.
3. Volume com o registro editado das 20 oficinas e encontros temáticos.
4. Volume com o registro editado das 18 plenárias de coordenação.
5. Volume registrando o conteúdo veiculado pelo site do Projeto.
6. Volume com o índice do acervo de documentos realizados no trabalho de rastreamento e mapeamento.

7. Livro “Juventude e Sociedade – trabalho, educação, cultura e participação”, com ensaios de 13 autores, publicado pela Editora Fundação Perseu Abramo.
8. Livro “Retratos da Juventude Brasileira Hoje”, contendo ensaios de leitura e interpretação dos dados reunidos quantitativamente.
9. Livro “Narrativas de Participação Juvenil”, com relatos sobre experiências de jovens de todas as regiões do Brasil nas mais diferentes áreas de atuação.

Os seminários do Projeto Juventude articularam um conjunto de pesquisadores de universidades, ONGs, centros de estudos e entidades como a UNESCO, UNICEF e outras instituições que produziam conhecimento. O próprio Projeto Juventude reconhece o protagonismo da comunidade de políticas de juventude:

Aos pesquisadores e especialistas de diferentes áreas de conhecimento cabe desenvolver estudos e pesquisas, assumindo papel ativo na elaboração de diagnósticos qualificados que orientem a formulação de políticas, bem como no desenvolvimento de metodologia com indicadores de monitoramento e avaliação permanente (DOCUMENTO PROJETO JUVENTUDE, 2004 p. 20).

Os debates foram hegemonizados dentro de uma linha que o documento Projeto Juventude denominou de “sujeito de direitos”, como demonstra o trecho a seguir:

Esses consensos envolvem a compreensão da juventude como uma condição singular em relação a outros segmentos populacionais; a noção de que os jovens são sujeitos de direitos, com múltiplas dimensões a serem consideradas; que a realidade dos jovens é marcada por ampla diversidade; que as diferentes situações exigem respostas diferenciadas, porém referidas à igualdade de direitos que são universais (DOCUMENTO PROJETO JUVENTUDE, 2004 p. 17).

Houve outros eventos que mobilizaram atores com visões e posicionamentos políticos e ideológicos diferentes. O Banco Mundial organizou, em 2004, um encontro denominado “Vozes Jovens – um olhar das organizações e movimentos de juventude sobre o Brasil do século XXI”, e reuniu diversas entidades e atores, tendo maior participação as entidades e grupos vinculados às fundações empresariais e aos conselhos de jovens empresários.

O Banco Mundial fomentava e difundia a sua visão de mundo sobre o papel do jovem na sociedade. O evento ocorreu no dia 24 de maio de 2004, já no segundo ano do governo petista contou com mais de 100 organizações e movimentos de juventude. O objetivo do evento foi o de conhecer a realidade juvenil brasileira e aglutinar atores da sociedade em torno da visão

do Banco Mundial. Naquele momento, os jovens eram uma prioridade para as diretrizes políticas do BM:

Precisamos reconhecer que a juventude tem um papel a cumprir. Precisamos dar responsabilidade e oportunidade às lideranças jovens para que possam, de fato, ajudar a construir o mundo que desejam (JAMES D. WOLFENSOHN – Presidente do Banco Mundial, 2004).

O evento reuniu pesquisadores, consultores e autoridades do governo brasileiro. O evento contou com consultores internacionais de renome na época, como o uruguaio Ernesto Rodríguez, o especialista sênior em infância e juventude do Banco Mundial, Juan Felipe Sanches, o Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Luis Dulci, entre outros participantes.

A direção do BM visava se aproximar dos atores da sociedade civil para legitimar suas posições e propostas:

Essa parceria inédita dos setores organizados da juventude brasileira com o Banco Mundial, para tratar de uma ação pontual – a construção de propostas concretas para empoderar cada vez mais os movimentos e organizações de juventude – resultou, de imediato, na inclusão do tema Juventude na Estratégia do Banco para o Brasil. A pergunta subsequente deste encontro e das nossas ações futuras seria então: Em que mais pode o Banco contribuir?

Demos, com essa pequena iniciativa de apoio ao Vozes Jovens, um evento construído e coordenado por lideranças jovens, o passo inicial para trazer, no Brasil, a questão da juventude, para o centro da mesa de debates sobre inclusão e desenvolvimento social. Abrimos, com alegria, mais um espaço importante de diálogo do Banco com a Sociedade Civil. Incluímos a juventude na Estratégia do Banco para o país. Estamos identificando e buscando apoiar as principais iniciativas relacionadas a políticas de Juventude no Brasil (JUAN FELIPE SANCHEZ, Especialista Sênior em Infância e Juventude, Banco Mundial – Washington, 2004).

O evento resultou em uma publicação denominada “Vozes Jovens – um olhar das Organizações e Movimentos de Juventude sobre o Brasil do Século XXI”. O BM adotou a Estratégia de Assistência ao país (CAS, de *Country Assistance Strategy*) para 2004-2007, documento que orientou os financiamentos do Banco ao Brasil no período. Este documento definiu como elementos inter-relacionados do desenvolvimento: equidade, competitividade e sustentabilidade. Com o objetivo de alcançar a equidade, a CAS fixou a estratégia de “investir em pessoas”, que se desdobraria em: melhoria da qualidade e eficiência dos serviços sociais aos mais pobres (por meio de aconselhamento, assistência técnica e empréstimos diretos), prioridade à educação (melhoria na qualidade do ensino fundamental), maior acesso e qualidade do ensino médio, projetos de financiamento de crédito universitário, fomento à qualificação profissional (apoio a empresas e negócios iniciados por jovens, Programa Primeiro Emprego),

entre outras. A grande diretriz que perpassava as demais era a necessidade de formação de capital humano para gerar mais equidade e crescimento (BANCO MUNDIAL, 2006c *apud* SOUZA; ARCARO, 2008).

A inclusão social da juventude, sobretudo por meio da educação e trabalho, era considerada como uma estratégia para alcançar a equidade. Além de reduzir a pobreza e a desigualdade, visava o “aumento das oportunidades de educação e trabalho para os jovens contribuírem para melhorar a segurança, bem como criar um ambiente atrativo para negócios” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 82 *apud* SOUZA; ARCARO, 2008, p. 255).

Para a elaboração da CAS 2004-2007, o Banco Mundial realizou uma série de reuniões e consultas a parlamentares, órgãos de governo, universidades, igrejas, sindicatos, empresariado e de organizações não governamentais (ONGs). Souza e Arcaro (2008) analisaram três documentos oficiais do BM: “Encontro Jovens Vozes” (BANCO MUNDIAL, 2004), “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007: o desenvolvimento e a próxima geração” (BANCO MUNDIAL, 2006b); e, “Jovens em situação de risco no Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2007). Por meio dessa análise, os autores constataram que o BM considera o jovem como objeto de intervenção e investimento por parte do empresariado, haja vista que a atividade individual juvenil tem importância decisiva para o êxito ou fracasso dos investimentos públicos e privados. Em outras palavras, a depender da qualificação profissional dos jovens, pode-se ter aumento ou diminuição na taxa de lucro dos setores privados.

Embora haja ocorrido diferentes iniciativas, tal como a do Banco Mundial, foi o Projeto Juventude do Instituto Cidadania o grande centro aglutinador dos atores sociais e políticos no debate de juventude nos anos de 2003 e 2004. As propostas deliberadas pelo Projeto Juventude ajudaram a pautar o desenho final da Política Nacional de Juventude no país, como é exposto adiante.

Em paralelo às atividades e movimentações da sociedade civil, como o Projeto Juventude do Instituto Cidadania e o Seminário Vozes Jovens do Banco Mundial, o governo federal criou, em março de 2004, o grupo interministerial de juventude com a finalidade de mapear as políticas, programas ou ações de juventude existentes em todos os Ministérios, para ter um diagnóstico geral das condições de vida da população jovem no Brasil. Uma das finalidades do grupo foi a de elaborar um diagnóstico da juventude brasileira. O grupo interministerial foi composto por 18 ministérios: Casa Civil, Cultura, Defesa, Desenvolvimento

Agrário, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esporte, Fazenda, Justiça, Meio Ambiente, Planejamento, Saúde, Turismo, Trabalho e Emprego, Direitos Humanos, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Gabinete de Segurança Institucional.

O grupo interministerial utilizou os dados do Censo de 2000, contou com o apoio de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IEPA) na produção de estatística, com estudos realizados pela UNESCO no Brasil, dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para estudar propostas de políticas públicas para a juventude e com as reflexões do Projeto Juventude do Instituto Cidadania.

De acordo com o Censo (2000), em torno de 20% da população brasileira tinha entre 15 e 24 anos, totalizando 34 milhões de jovens. A renda dos jovens também era baixa, em torno de 60% viviam com menos de um salário mínimo. Doze por cento jovens ganhavam até um quarto de salário mínimo, 20% de um quarto a meio salário, 26% de meio a um salário mínimo e 40% ganhavam acima de um salário mínimo.

Este relatório, elaborado pelo grupo interministerial, sistematizou dados e indicadores sobre a juventude brasileira. Tal relatório apresentou nove desafios dos jovens no país, os quais a criação de uma Política Nacional de Juventude teria que abordar. São eles:

- Ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade.
- Erradicar o analfabetismo entre os jovens.
- Preparar para o mundo do trabalho.
- Gerar trabalho e renda.
- Promover vida saudável.
- Democratizar o acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia da informação.
- Promover os direitos humanos e as políticas afirmativas.
- Estimular a cidadania e a participação social.
- Melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais.

Para cada desafio foi apresentado um conjunto de indicadores sobre a situação dos jovens, bem como propostas de ações governamentais existentes que, de alguma forma, tinham como objetivo enfrentar os desafios. No desafio “Ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade”, um dos problemas mapeado pelo diagnóstico foi que 17 milhões (51%) dos jovens estavam fora do sistema formal de ensino, e desse total, 11 milhões (66%) não havia

concluído o Ensino Médio. Em torno de 4,5 milhões (20%) dos jovens entre 18 e 24 anos ainda frequentavam a formação escolar básica (Fundamental e Médio). De acordo com um dos entrevistados que ocupou cargo de gestão no governo Lula, este diagnóstico chamou uma grande atenção do governo e foi elemento fundamental para a formulação da Política Nacional de Juventude:

No diagnóstico vimos que tinha 4,5 milhões de jovens que se enquadravam nesta categoria. Estes jovens não eram atendidos pelo sistema regular de ensino. Tínhamos que combinar a escolaridade com qualificação profissional. A experiência mostrava que o jovem pobre, para voltar para a escola, somente a escolarização não era suficiente, era necessário ter um atrativo para atraí-lo para a escola, a qualificação profissional seria para isto, ser uma motivação forte<sup>35</sup>.

Outro entrevistado reafirma essa posição, declarando que os jovens fora da escola, desempregados ou sem ensino fundamental, eram um problema a ser enfrentado:

Nós identificamos na época que no Brasil havia milhões de jovens que estavam fora da escola, desempregados e sem Ensino Fundamental, por isso a necessidade de um programa específico que era o ProJovem, que combinava a dimensão da educação, do trabalho e da cidadania em um currículo integrado. Isto foi apresentado em outubro<sup>36</sup>.

De acordo com Kingdon (2003), os indicadores desnudam a dimensão de uma determinada condição (*conditions*), transformando-o em um problema socialmente percebido. Os grupos de pressão utilizam os dados para forçar o tema a ingressar ou a se consolidar na agenda governamental. O desemprego e a baixa escolaridade eram vistos como problemas cruciais para os atores envolvidos na discussão de políticas públicas. Tal compreensão desses pontos tornou-se a base para a elaboração do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), como exposto mais adiante.

No caso das políticas de juventude, o Congresso Nacional teve um importante papel, pois possibilitou que o tema ganhasse “respaldo político” nas diferentes bancadas partidárias por meio da criação da Comissão Especial de Políticas de Juventude (CEJUNVET). A Comissão foi instituída em maio de 2003, e teve o papel de transformar a situação em problema, pensando no fluxo dos problemas<sup>37</sup>. De acordo como o relato de um dos parlamentares que

<sup>35</sup> E8: Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil dos governos Lula.

<sup>36</sup> E9: Subsecretário de Articulação com a Sociedade Civil da Secretaria Geral entre 2003 e junho de 2005. Ex-Secretário Nacional de Juventude entre 2005 e 2010.

<sup>37</sup> O Congresso Nacional é um espaço que ajuda a reverberar um tema na sociedade e com isso é uma das arenas para analisar como determinados temas estão situados na agenda governamental. No modelo dos múltiplos fluxos, o Congresso é uma das arenas para compreender o fluxo da política. De acordo com Kingdon, mudanças de



participou ativamente de todo o processo da Comissão, ela foi instituída para compreender o porquê dos jovens brasileiros estarem pessimistas, conforme apontava o relatório da UNESCO de 2003<sup>38</sup>. Junto a isso, havia o fato de o Brasil não ter um marco regulatório sobre juventude.

Quando me elegi deputado em 2002, analisando a realidade da juventude brasileira, que era a juventude mais pessimista do mundo entre 200 países filiados à UNESCO e também não tinha um marco jurídico e regulatório sobre os direitos da população jovem, eu pensei que tínhamos que pagar esta dívida, reconhecer a juventude enquanto sujeito de direitos, em um país que tratava a juventude enquanto problema<sup>39</sup>.

Foram realizadas audiências públicas sobre diferentes temas que, de acordo com os parlamentares, tinham relação com as dimensões da vida dos jovens, tais como: educação, cultura, trabalho e renda, desporto e lazer, saúde e sexualidade, e cidadania. Estas audiências serviram de subsídio aos coordenadores e relatores dos grupos temáticos na elaboração de seus relatórios<sup>40</sup>.

A comissão de juventude funcionou por meio de encontros, atividades e audiências. Houve a criação de seis grupos de trabalho (GTs): O Jovem, o Desporto e o Lazer; O Jovem e o Trabalho; O Jovem, a Educação e a Cultura; O Jovem – família, cidadania, consciência religiosa, exclusão social e violência; O Jovem como minoria: deficiente, afrodescendente, mulher, índio, homossexual, jovem do semi-árido; e O Jovem rural<sup>41</sup>. Houve também a realização de encontros estaduais, audiências públicas e a realização da Conferência Nacional da Juventude.

---

composição das bancadas no legislativo, bem como em suas comissões, criam oportunidades para que temas adentrem na agenda.

<sup>38</sup> Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127138>.

<sup>39</sup> E11: Deputado Federal por MG (PT). Instituiu a Comissão Especial de Políticas Públicas para Juventude, sendo presidente e lançou a Frente Parlamentar de Políticas Públicas para Juventude.

<sup>40</sup> Relatório Final da Comissão da Juventude da Câmara (2004).

<sup>41</sup> A primeira audiência pública, realizada no dia 12 de junho de 2003, traçou uma radiografia do jovem brasileiro (...). A segunda audiência pública, realizada no dia 26 de junho de 2003, abordou o tema 'O Jovem, o Desporto e o Lazer' (...). A terceira audiência pública, realizada no dia 7 de agosto de 2003, tratou do tema 'o Jovem e o Trabalho' (...). A quarta audiência pública, realizada no dia 14 de agosto, abordou o tema 'O Jovem e a Educação' (...). Na quinta audiência pública, realizada no dia 21 de agosto de 2003, discutiu-se o tema 'O Jovem e a Saúde', ouvidos os seguintes convidados (...). Na sexta audiência pública, realizada no dia 28 de agosto de 2003, abordou-se o tema 'O Jovem e a Cultura' (...). A sétima audiência pública, realizada no dia 4 de setembro de 2003, debateu o tema 'O Jovem: família, cidadania, consciência religiosa, exclusão social e violência' (...). A oitava audiência pública, realizada no dia 11 de setembro de 2003, debateu o tema 'O Jovem e a Dependência Química' (...). A nona audiência pública, realizada no dia 30 de outubro de 2003, abordou o tema 'O Jovem como minoria'. (DOCUMENTO COMISSÃO DE JUVENTUDE DA CAMARA, 2004, p. 11-12).

No ano de 2004, a Comissão marcou os encontros estaduais com o objetivo de “ouvir os anseios e necessidades dos jovens” (Documento Comissão, 2004 p. 25), e discutir com os jovens o relatório preliminar que os técnicos da comissão haviam elaborado. Após os encontros regionais, foi realizada a Conferência Nacional de Juventude convocada pelo Congresso Nacional, por meio da Comissão da Juventude em Brasília. O evento reuniu em torno de dois mil jovens<sup>42</sup>. Como resultado desses encontros e da Conferência, foi elaborado o relatório final da comissão, sugerindo a criação das seguintes instâncias: Conselho Nacional de Juventude; Secretaria Nacional de Juventude; Instituto Brasileiro de Juventude; Conferência Bienal de Juventude. Além disso, foram propostos os seguintes marcos legais: plano nacional de juventude e estatuto da juventude.

A Comissão de Juventude cumpriu um papel político importante para levantar a pauta de juventude. Além de discutir as propostas, os deputados federais e os gestores do primeiro escalão do governo federal conferiram visibilidade pública ao tema das políticas de juventude. De acordo com Kingdon (2002), os empreendedores políticos investem em ideias para serem transformadas em políticas públicas. Há todo um processo de debates, discussões, recombinação de ideias e propostas que são promovidas pelos empreendedores políticos e servem para conferir legitimidade ao processo às propostas, sendo um dos fatores-chaves para que um tema adentre na agenda governamental. Os deputados federais engajados na resolução dos problemas da juventude tornaram-se importantes articuladores e promotores da pauta de juventude, pois realizavam eventos chamando a atenção da mídia e do governo<sup>43</sup>.

No diagnóstico realizado nesses espaços, três grandes temas chamaram a atenção: (1) o desemprego juvenil; (2) a baixa escolaridade dos jovens; (3) a desarticulação dos programas federais. Como demonstram os relatórios do Projeto Juventude e do grupo interministerial, houve muitos problemas identificados, porém esses três foram os mais citados nos documentos

---

<sup>42</sup> De acordo com o documento, os jovens foram convocados por meio de um edital de chamamento público, sobretudo por meio das entidades “organizações culturais, estudantis e partidárias” (2004, p. 34)

<sup>43</sup> O Congresso Nacional brasileiro teve três papéis importantes no ingresso do tema de juventude na agenda governamental. O primeiro foi propriamente político, ou nos termos do modelo dos múltiplos fluxos cumpriu o papel do fluxo político, garantindo respaldo. Os seminários promovidos pela Comissão articularam uma rede de atores, fortalecendo um circuito que já existia, como o Projeto Juventude do Instituto Cidadania e mantendo uma relação com o Projeto Juventude e com o grupo interministerial. O segundo papel refere-se à proposição de propostas ao Executivo, como a criação de um Conselho Nacional de Juventude, de uma Secretaria Nacional de Juventude que iriam ser o desenho da Política Nacional de Juventude. O terceiro papel se referiu à criação de um marco legal do tema de juventude, haja vista que o Brasil era um dos poucos países da América Latina que não tinha tal regulação. Até aquele momento – 2003 – não havia marcos legais sobre juventude, a única era o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Juventude, iniciou um processo do marco legal com três proposições: Plano Nacional de Juventude; Estatuto Nacional da Juventude; e a Proposta de Emenda Constitucional da Juventude.

e nas entrevistas feitas. Naquele momento, o país passava por uma forte crise de desemprego, chegando a quase 13%, e entre os jovens a 24%. Então, uma política pública de juventude deveria abordar essa questão. Outro ponto central foi a baixa escolaridade entre os jovens, reproduzindo um padrão da desigualdade social brasileira, jovens mais pobres tinham uma escolaridade menor, dificultando o seu ingresso no mercado de trabalho. O terceiro tema que chamou a atenção foi a desarticulação dos programas para juventude que eram implementados por diferentes ministérios, o que gerava uma falta de alinhamento de atuação governamental, ocasionando, muitas vezes, sobreposições de ações de diferentes ministérios sobre o mesmo público-alvo.

Dessa forma, a comunidade de políticas de juventude, sobretudo os atores que giravam em torno da visão “juventude como sujeito de direitos” – pesquisadores acadêmicos, entidades estudantis (UNE, UBES), parlamentares de partidos de centro-esquerda (PT, Pcdob, PSB, PDT) e os membros do governo federal **definiram como problema a situação dos jovens desempregados e a baixa escolaridade**. Era uma forma de se contrapor ao debate que associava os jovens à violência e à criminalidade para um novo eixo da política social, uma vez que essas forças políticas queriam afirmar que o “problema” relacionado à juventude não estava associado à pauta de segurança pública, mas sim ao trabalho e à escolaridade<sup>44</sup>.

#### *4.1.2 A proposição de alternativas: o desenho administrativo do órgão*

As três grandes arenas de discussões sobre a situação da juventude brasileira foram: Projeto Juventude do Instituto Cidadania, Comissão da Juventude da Câmara e o Grupo Interministerial de Juventude do governo federal. Esses três espaços analisaram a situação da juventude brasileira transformando-a em problema. Em outras palavras, colocaram na **agenda do debate público a situação dos jovens pobres, desempregados e sem escolaridade**.

O fluxo das alternativas/propostas se estabeleceu, particularmente também no Projeto Juventude do Instituto Cidadania. Naquele espaço circularam políticos e gestores ligados à

---

<sup>44</sup> Havia também os grupos culturais e movimentos sociais, principalmente os movimentos negros das grandes cidades do país (sobretudo SP, RJ e BH) que debatiam a questão da violência e do elevado número de homicídios da juventude, especialmente negra e periférica. Este tema adentrou na agenda governamental somente no segundo governo Lula, com o Pronasci. Para maiores informações sobre o Pronasci ver: MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 3-22, jan. 2015. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42957>. Acesso em: 11 jan. 2020.

gestão petista do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, participaram nomes como Luiz Dulci, Beto Cury, Gabriel Medina e Regina Novaes que ocupariam cargos na futura Secretaria Nacional de Juventude.

A promoção dos direitos sociais foi normativa que orientou as discussões do Projeto Juventude. O documento enfatizava a necessidade de o Estado brasileiro elaborar políticas de caráter redistributivo, e não compensatório, como fica expresso no seguinte trecho: “Frente ao contexto de exclusão social que afeta a maior parcela desse contingente, às políticas públicas de juventude devem ter caráter redistributivo. Porém, não terão efeito duradouro se forem pensadas apenas como políticas sociais compensatórias” (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004, p. 08).

Na análise do documento final do Projeto Juventude no eixo “A escola e o trabalho: transformações para o jovem no século XXI”, uma das propostas foi a conciliação entre formação educacional e a qualificação profissional, basicamente para jovens de baixa renda que estavam fora da escola e em defasagem à idade. A proposta foi criar uma bolsa de estudo ou transferência de renda aos beneficiários:

Implementar programas que combinem escolaridade, capacitação para o trabalho e inserção em atividades comunitárias para jovens que estão fora da escola ou em defasagem idade/série, sempre levando em conta a diversidade de situações. Esses programas devem garantir apoio financeiro para os jovens, com contrapartida em trabalho social, visando alavancar sua autonomia em relação à família. Variantes do programa devem ser desenvolvidas para jovens do meio rural, das comunidades quilombolas, aldeias indígenas e periferias das metrópoles (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004, p. 32).

Também foi apontada a necessidade de conciliação entre formação educacional, capacitação profissional e ações comunitárias. As propostas contidas no documento tiveram, mais tarde, forte incidência no desenho do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)<sup>45</sup>:

- Assegurar o direito à educação básica, à formação e à educação profissional de caráter complementar e não substitutivo, à elevação da escolaridade e o direito à cultura e ao lazer.
- Articular políticas de educação e formação profissionais com aquelas voltadas à geração de trabalho e renda.

---

<sup>45</sup> O ProJovem foi instituído em 30 de junho de 2005, pela Lei Federal nº 11.129.

- Incentivar a elevação da escolaridade por meio da transferência de renda e a realização de atividades sociais e comunitárias relacionadas aos interesses dos jovens em cada localidade, privilegiando os de baixa escolaridade e de baixa renda.
- Promover a inserção de jovens no mercado formal de trabalho, introduzindo ou dinamizando.
- Maior articulação entre educação profissional e locais de trabalho, buscando elevação do nível de escolaridade e concebendo a educação profissional como formação complementar à educação básica (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004, p. 31-32).

As propostas anteriormente descritas tinham por objetivo criar um programa social para jovens de baixa renda, por meio de auxílio financeiro, visando elevar a escolaridade. Essas características compõem o ProJovem. Também, no relatório final do Projeto Juventude, no eixo participação visam: (p. 38)

- Incentivar a participação e a organização juvenis (fundos de apoio, assessorias técnicas). Abrir espaços de interlocução, de expressão das demandas, de diálogo e negociação entre diferentes atores sociais (rodas de diálogo, fóruns mistos etc.).
- Definir espaços e canais permanentes, legitimados e garantidos por lei, para a discussão e definição de políticas públicas: fóruns, conferências, conselhos etc.
- Constituir conselhos paritários para controlar e fiscalizar a implementação das políticas públicas de juventude.

Para superar a falta de integração dos programas federais de juventude que eram implementados por diferentes ministérios, foi sugerido a criação de um órgão nacional com o objetivo de elaborar, coordenar e executar um plano nacional de políticas para jovens:

- Criar um organismo federal para elaborar, coordenar e executar um plano nacional de políticas de juventude.
- Criar o Conselho Nacional de Juventude.
- Consolidar espaços de participação da juventude nos municípios, nos estados e em âmbito nacional.

Helena Abramo, uma das lideranças intelectuais de juventude no Brasil, participou ativamente do Projeto Juventude e da concepção da Política Nacional de Juventude. Ela afirma

que a proposta do programa ProJovem surgiu no grupo interministerial e do Projeto Juventude. Houve intensa articulação entre os espaços, porque os membros circulavam, levando ideias e experiências, e articulando propostas. Uma importante pesquisadora de juventude no país e liderança da comunidade de políticas de juventude, relata que as diferentes dinâmicas de espaços existentes entre 2002 a 2005 enfatizaram a necessidade da criação de um órgão de juventude e de um programa destinado aos jovens de baixa renda.

Tínhamos uma aposta de que era necessário criar um órgão de juventude para articular os programas federais com foco nos jovens mais pobres. Os dados mostravam que o jovem da periferia ficava para trás em termos de oportunidades. E o Estado brasileiro precisava agir nesse sentido. Além disso, também foi proposto a criação de um programa nacional para jovens de baixa renda, que foi o ProJovem<sup>46</sup>.

Desde o primeiro momento das discussões públicas, em 2003, estava presente a necessidade de se criar um órgão no governo federal destinado à formulação e implementação de políticas de juventude. O Brasil, até aquele, momento era um dos poucos países da América Latina que não tinha um organismo no interior do aparelho estatal destinado a formular programas para jovens.

Dessa forma, o campo de atores que atuaram politicamente para pautar o tema na agenda governamental fizeram um esforço nas décadas de 1990 e, sobretudo, no início dos anos 2000 para pautar os jovens dentro da chave de problemas de educação e de escolaridade, fazendo um contraponto ao debate público até então hegemônico na imprensa que os jovens eram sinônimo de problemas associados à violência e à drogadição nos centros urbanos. Portanto, esse campo de atores definiram como problema a situação dos jovens pobres, desempregados e de baixa escolaridade, além da fragmentação dos programas federais que eram implementados pelos diferentes ministérios.

Com esse diagnóstico realizado, foram propostas muitas ações, porém a mais relevante, de acordo com entrevistas e documentos, foi a criação de um órgão nacional que articulasse os programas existentes – Secretaria Nacional de Juventude – e a criação de um programa nacional voltado para jovens de baixa renda – o ProJovem. Os principais atores consideraram estas duas propostas como importantes para lidar com a fragmentação institucional e colocar os jovens pobres no centro da agenda governamental.

---

<sup>46</sup> E6: Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e Professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.

#### *4.1.3 Contexto e instrumentos da política*

Todas as propostas mencionadas anteriormente ocorreram em um contexto marcado pela expansão de novas institucionalidades no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nos primeiros anos do governo Lula, foram criadas novas políticas e novos ministérios, tais como: Ministério das Cidades, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Nacional de Economia Solidária, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério da Pesca e Agricultura. Além do aparato governamental, houve também a criação de conselhos setoriais. Foram criados e/ou reestruturados no governo Lula 23 Conselhos, que se somaram aos 43 dos governos anteriores.

A criação de novos órgãos no governo federal é entendida por parte da literatura como uma diversificação de pautas por um grupo político vinculado aos movimentos sociais e atores da sociedade civil. De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal ampliou significativamente as possibilidades para a relação entre Estado e movimentos sociais. A abertura e a diversificação dos espaços de participação dos atores sociais permitiram que novas pautas fossem absorvidas na agenda governamental. Na leitura das autoras, o governo Lula inaugurou uma relação com os movimentos sociais até então inexistente. Essa relação foi marcada por dinâmicas colaborativas, ou, em outras palavras, “dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade” (2014, p. 327).

O governo Lula ampliou as oportunidades de acesso ao Estado e abriu novas combinações de diferentes práticas de interação que as autoras denominaram de “repertórios de interação”. O avanço das pautas dentro da agenda governamental deve ser vista menos como um compromisso imediato do presidente da República e mais como um resultado das dinâmicas políticas no interior de cada setor de políticas públicas.

No caso da juventude, os repertórios de interação utilizados foram: ocupação de cargos na Secretaria Nacional de Juventude e no Conselho Nacional de Juventude, relação com o Legislativo (desde a Comissão da Juventude da Câmara dos Deputados), criação das conferências de juventude. Como demonstrado adiante, parte importante dos atores da sociedade civil que participaram do processo de formulação da política (2003 a 2005) foi trabalhar em cargos comissionados dentro do executivo e/ou se tornaram representantes no Conselho Nacional de Juventude.

Dessa forma, a criação da secretaria nacional de juventude deve ser vista dentro de um contexto maior da criação de novos órgãos de políticas de reconhecimento no governo Lula. A Política Nacional de Juventude (PNJ) foi estruturada em quatro grandes instrumentos: estrutura administrativa denominada Secretaria Nacional de Juventude (SNJ); um órgão de participação institucional, o Conselho Nacional de Juventude (CNJ); um programa de caráter nacional destinado a jovens de baixa renda com o objetivo de qualificar profissionalmente os jovens e elevar a sua escolaridade, denominado de ProJovem; e a proposta da criação de marcos legais, como o Estatuto da Juventude e a Proposta de Emenda à Constituição para inserir os jovens como sujeitos prioritários de políticas, denominado PEC da Juventude.

Havia um consenso entre a comunidade de políticas de juventude sobre a necessidade de se criar um órgão na estrutura do governo federal com o objetivo de formular, coordenar e implementar programas para jovens. Essa proposta teve como resultado os documentos do Projeto Juventude, na Comissão da Juventude da Câmara e no grupo interministerial do poder executivo.

A ideia de criar uma Secretaria Nacional de Juventude dentro do Executivo Federal era ter um espaço institucional para centralizar a formulação e coordenação dos programas de juventude dos diferentes Ministérios. Essa discussão se inseria em um debate sobre instituir uma política nacional articulada de juventude.

A proposta final que levamos ao Lula foi de ter uma secretaria de juventude com certo desenho de ter um conselho, de ter uma conferência e de ter certa modalidade de integração de programa e tal. Inclusive unificando uma série de programa para os jovens muito pobres<sup>47</sup>.

A intenção de vincular a SNJ a um órgão de centralidade política era de que a política fosse transversal, isto é, pautar o desenho e concepção de juventude nos programas de todos os ministérios.

Então a intenção era essa, e isso era uma coisa bastante coerente com a ideia de não colocar em um Ministério em particular, mas colocar na Secretaria Geral da Presidência da República. Havia uma esperança que isso pudesse interferir os outros Ministérios para que fosse coerente com a visão do desenvolvimento geral dos jovens, da autonomia e da emancipação naquele espaço que a gente usava naquele momento. Para falar de intenção eu acho que essas coisas têm que ser pensadas. Uma ideia que o Brasil formou, de maneira que vai ser apreciada pelos outros países tinham começado muito antes, formou de uma maneira bastante inovadora e que é coerente com a maneira como se constitui tanto o Conselho quanto a Secretaria e o Programa também (...). Então, ele vai ser interministerial desde a saída: Desenvolvimento Social, Educação, Ministério

---

<sup>47</sup>E8: Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil dos governos Lula.



do Trabalho, e a Secretaria. Havia essa intenção de instaurar uma perspectiva geracional nas políticas públicas de que a Secretaria não fosse um coordenador no sentido geral, mas que fosse incentivadora nessa integração interministerial. Era essa a ideia que estava presente na formulação<sup>48</sup>.

Conforme aponta uma gestora da Secretaria Nacional de Juventude:

Eu avalio que o tema de juventude tem o mesmo perfil de uma série de várias agendas, movimentos, que foram estimulados com a entrada do PT, o Lula estimulou: “Vamos criar agendas”. E ele deu muita liberdade para os Ministérios (...). “Vamos criar agenda, vamos criar espaço de articulação, de conversa, articular demandas”. Eu acho que a agenda de juventude entra dentro desse conjunto. Então você tem uma disseminação de pautas, por exemplo, na área de cultura. Você não tem só a Conferência de Cultura, um espaço de articulação de cultura, você tem uma ramificação de coisas, o fortalecimento das pautas de mulheres, de igualdade racial<sup>49</sup>.

A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) foi criada em 2005 e vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República (SGR). Essa, por sua vez, foi criada enquanto estrutura formalizada no início da década de 1990, durante o governo Fernando Collor. Até o ano de 2002, as atribuições enquanto órgão de assessoramento direto e imediato ao Presidente variavam, ora concentrando a coordenação política do governo, o relacionamento com o Congresso Nacional e a interlocução com os demais entes federativos, ora sendo responsável pelas atividades administrativas da Presidência da República. Em 2003, logo no início da gestão do governo Lula, a Secretaria-Geral da Presidência da República redefiniu suas atribuições, assumindo, com papel exclusivo, a relação e a articulação com atores da sociedade civil no âmbito do governo federal, que deveria ocorrer em três eixos: criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular, elaboração da agenda do Presidente com os diferentes segmentos da sociedade civil fornecendo subsídios para os seus pronunciamentos e promoção de estudos de políticas públicas (BRASIL, 2003c).

A mudança de atribuições da SGR está diretamente associada à trajetória de militância do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva junto aos movimentos sociais, sobretudo os sindicatos que marcaram a sua origem e também a base eleitoral que contribuiu para a sua vitória (CAYRES, 2015). Segundo Dulci (2010), o compromisso de governo assumido durante o período eleitoral era o aprofundamento dos espaços de interação do governo com os movimentos sociais e toda a sociedade.

---

<sup>48</sup> E6: Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e Professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.

<sup>49</sup> E1: Especialista em Gestão Governamental e políticas públicas do governo federal. Trabalhou na Secretaria Nacional de Juventude no período de 2013 a 2016.

A Secretaria Nacional de Juventude foi criada considerando os seguintes elementos: i) evitar disputas e descontentamentos com a criação de mais um ministério específico; ii) criar politicamente a visibilidade e o aprofundamento das políticas públicas para juventude com a criação da SNJ; iii) promover políticas públicas para um segmento considerado prioritário pela Presidência da República (juventude socialmente excluída) com a instituição do ProJovem; iv) impedir que as ações do ProJovem fossem consideradas como mais uma atividade dentro do Ministério da Educação, o que implicava reduzir o jovem apenas a condição formal de estudante, excluindo, portanto, os jovens que já haviam concluído o ciclo formal de educação (CAYRES, 2015).

A SNJ foi alocada na Secretaria-Geral da Presidência da República com o intuito de conferir um caráter multissetorial dos programas e ações. A Secretaria foi criada pela Lei Federal nº 11.129, de 30 de junho de 2005, com o objetivo de articular todos os programas destinados, em âmbito federal para os jovens, conforme aponta o artigo 11:

Artigo 11. À Secretaria Nacional de Juventude, criada na forma da lei, compete, dentre outras atribuições, articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito Federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, ressalvado o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dessa forma, a SNJ passou a ter as seguintes atribuições: (I) formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas de juventude; (II) articular, promover e executar programas de cooperação com os organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para a juventude; (III) desempenhar as atividades da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Juventude.

A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) foi alocada na Secretaria Geral da Presidência com o propósito de obter uma grande capacidade de incidência sobre os demais ministérios, isto é, de pautar a política de juventude de forma intersetorial.

A Secretaria Geral (SG) nos governos petistas de Lula e Dilma tinha como principal papel fazer a articulação com os movimentos sociais e demais atores da sociedade civil. Como discutido no tópico anterior, os atores participaram intensamente da discussão nas diferentes etapas.

O ProJovem foi instituído em 2005, no mesmo decreto que criou a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude, como parte do conjunto de ações para

implantar a Política Nacional de Juventude. Esse programa tinha por finalidade atender a uma parcela de jovens entre 18 a 24 anos que não havia completado o Ensino Fundamental. O principal objetivo do programa era gerar oportunidades para os jovens completarem seus estudos, ampliando as oportunidades de ingresso ao mercado de trabalho. O programa se estruturava na educação, qualificação e ação comunitária, e ficava sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O programa, em seu formato original, além de ter seu foco na faixa etária (18 a 24 anos) e na escolaridade (Ensino Fundamental incompleto) também tinha outro condicionante: a população jovem que residia nas capitais e suas respectivas regiões metropolitanas. A motivação central do programa estava relacionada à criação de oportunidades educacionais para os jovens que moravam nas áreas metropolitanas urbanas do país. O projeto pedagógico do ProJovem se estruturava em três eixos: (I) elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do Ensino Fundamental; (II) qualificação profissional com certificação de formação inicial; (III) desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público.

No ano de 2003 também surgiu no grupo interministerial a ideia de um programa de transferência de renda para os jovens de baixa renda. Chegamos à conclusão de que devíamos tentar integrar programas que já existiam para os jovens de classe média, mas que seria necessário criar um programa integrado que foi o ProJovem, que deveria ser executado pela Secretaria Nacional de Juventude. Este programa seria para os jovens muito pobres que estavam fora do mercado de trabalho, fora da idade escolar. Era um universo que tinha ficado para trás, que não conseguiria atender por dentro do sistema de ensino formal. Todas estas questões surgiram ali<sup>50</sup>.

O programa conta com quatro modalidades. O ProJovem Campo – Saberes da Terra – que surgiu a partir da experiência iniciada em 2005, envolvendo 12 estados, para a oferta das séries finais do Ensino Fundamental. Em 2008, o programa passou a se integrar como uma das modalidades do Programa ProJovem Integrado, para a oferta do Ensino Fundamental, na modalidade Ensino de Jovens e Adultos (EJA) destinado a jovens do meio rural, entre 18 a 24 anos. O programa foi formulado e implementado pelo Ministério da Educação. O ProJovem Urbano que visa atender jovens entre 18 a 24 anos, com o Ensino Fundamental incompleto que vivem em cidades. O programa se estrutura em três eixos: educação, qualificação e ação comunitária. O programa ficou, em um primeiro momento (2005 a 2010), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude, e, em 2011, passou a cargo do Ministério da Educação. O

---

<sup>50</sup>E8: Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil dos governos Lula.

ProJovem Adolescente, lançado em 2007 pelo governo federal, é destinado a jovens de 15 a 17 anos, pertencentes às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ou em situação de risco social. O programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social do governo federal. E o ProJovem Trabalhador, que é um programa de preparação de jovens para inserção no mercado de trabalho. O programa oferece uma bolsa auxílio no valor de R\$ 100,00, necessitando o aluno comprovar frequência de 75% no curso. O público-alvo é o jovem entre 18 e 29 anos, em situação de desemprego.

O próximo quadro apresenta as principais características de cada uma das quatro modalidades do ProJovem.

**Quadro 6 - Modalidades do ProJovem - critérios e benefícios**

<b>Modalidade ProJovem</b>	<b>Faixa etária (anos)</b>	<b>Benefício oferecido</b>	<b>Valor e prazo de recebimento do auxílio</b>	<b>Abrangência</b>
1. Urbano – SNJ	18 a 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificação de Ensino Fundamental;</li> <li>• Formação profissional;</li> <li>• Desenvolvimento de atividades de participação cidadã.</li> </ul>	R\$ 100,00/mês Período: 20 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municípios com mais de 200 mil habitantes conveniados diretamente com o governo federal;</li> <li>• Municípios com menos de 200 mil habitantes, conveniados via estados.</li> </ul>
Trabalhador – tem	18 a 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profissionalização;</li> <li>• Experiências em ações comunitárias.</li> </ul>	R\$ 100,00/mês Período: 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional, funciona por meio de adesão de estados e municípios.</li> </ul>
Campo – Saberes da terra (MEC/MDA)	18 a 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevação de escolaridade;</li> <li>• Qualificação profissional inicial em produção rural;</li> <li>• Certificação em Ensino Fundamental;</li> <li>• Qualificação profissional inicial em produção rural familiar.</li> </ul>	R\$ 100,00/mês Período: 12 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municípios localizados nos Territórios de Cidadania em 19 estados da federação – AL, BA, CE, MA, PE, PA, PI, RN, SE, MT, MS, SC, PR, MG, ES, AM, PA, RO e TO.</li> </ul>
Adolescente – MDS	15 a 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades socioeducativas;</li> <li>• Introdução a conhecimentos sobre o mundo do trabalho;</li> <li>• Desenvolvimento de habilidades gerais e estímulo a práticas associativas.</li> </ul>	R\$ 30,00 pago às famílias com jovens de 16 e 17 anos; Cada família pode receber até no máximo dois benefícios deste tipo totalizando R\$ 60,00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional, mas os municípios são selecionados por meio de alguns critérios, como: ter pelo menos um CRAS e reunir, no mínimo, 40 adolescentes cujas famílias receberam o Bolsa Família.</li> </ul>

Fonte: Diversos Ministérios. (SILVA; ANDRADE, 2009).

O ProJovem era dividido em quatro modalidades. Cada modalidade era gerenciada por um órgão/ministério, como já exposto. Cabia a SNJ gerenciar o ProJovem Urbano e contribuir na orientação junto aos demais ministérios sobre as diretrizes de cada modalidade.

O ProJovem estava inserido dentro de uma perspectiva mais geral de inclusão social com foco na escolaridade. Severine Macedo, Secretária Nacional de Juventude no período entre 2011 e 2015, afirma que o programa foi pensado em uma perspectiva de inclusão da juventude na lógica da cidadania: “A lógica da construção da Política Nacional de Juventude do governo

Lula era muito de inclusão social, pelos índices de desemprego de juventude e pelos índices de baixa escolaridade, defasagem, idade, série no Ensino Fundamental”.

Vale ressaltar que a agenda do primeiro governo Lula foi composta em grande medida por programas sociais, sendo o mais conhecido o programa Bolsa Família.

Eu acho que naquele momento [2005], para o Estado era “essa gente que nunca trabalhou” com a questão da juventude, a grande questão era o desemprego e a violência, estava se vivendo um momento em que a questão do emprego juvenil vinha sendo muito colocada, em termos de novas profissões surgindo, em termos de dificuldade da formação, em termos de jovens que desistiram da escola, então, eu acho que do ponto de vista dos gestores mais tradicionais tinha essa questão do desemprego - o próprio Presidente tinha essa questão, e a questão da violência, que tocava outros agentes, então a gente juntou essa coisa da juventude, desemprego e violência, e tentou ampliar isso<sup>51</sup>.

Regina Novaes ressaltava o caráter inovador do caso brasileiro naquele momento de pensar um desenho institucional que abarcasse uma visão sobre juventude na chave de direitos, para além de programas de educação, segurança pública e geração de empregos. A questão da violência vivenciada pelos jovens, sobretudo nos centros urbanos, também era um ponto que chamava a atenção da comunidade de políticas de juventude. Como exposto na fala da entrevista, a questão da violência era tratada pela comunidade de políticas de juventude como próxima ao desemprego, e não algo que envolvesse exclusivamente a segurança pública. Este subsistema de políticas de juventude foi criado dentro de uma perspectiva que via os problemas como transversais, como era o caso da violência contra os jovens.

A política de juventude no Brasil contou desde o início em seu desenho institucional com o Conselho Nacional de Juventude (ConJuve). O conselho é composto por 60 membros, sendo 20 do governo federal e 40 da sociedade civil. A representação do poder público no conselho contempla: a secretaria nacional de juventude e os ministérios com programas voltados aos jovens; a frente parlamentar de juventude da Câmara dos Deputados; o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude; e as associações de prefeitos. Pela sociedade civil, participavam representantes dos movimentos juvenis, organizações não governamentais. Os membros eram escolhidos para o mandato de dois anos, mediante eleição direta, e os cargos de presidente e vice são alternados a cada ano entre governo e sociedade civil.

---

<sup>51</sup> E6: Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e Professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.

O Conselho Nacional de Juventude é um canal de interlocução entre Poder Público e sociedade civil. Tal iniciativa deve ser entendida dentro de um contexto mais geral dos governos Lula e Dilma, marcados pela criação de espaços institucionais de participação (AVRITZER, 2007; ROMÃO, 2015; SOUZA, PIRES, 2012).

O Conselho tem as seguintes atribuições: (I) formular e propor diretrizes da ação governamental voltados à promoção de políticas públicas de juventude; (II) fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil. O Conselho Nacional de Juventude tinha, entre outras atribuições, convocar a realização de conferências.

As conferências de juventude estão inseridas em um contexto mais amplo que foi a aposta pela democracia participativa que os governos do PT fizeram enquanto estiveram no poder. Após a Constituição de 1988, novas formas de participação da sociedade civil foram incorporadas pela carta magna, especialmente nas áreas de saúde e assistência social (AVRITZER, 2012). Entretanto, é a partir do ano de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) para a Presidência que o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa, implicando na expansão dos conselhos nacionais e em forte expansão das conferências nacionais de políticas públicas (AVRITZER, 2010; POGREBINSCHI *et al.*, 2010).

A Política Nacional de Juventude, desde o seu início, contou com uma lógica de participação. Houve três conferências nacionais de juventude. O primeiro ciclo de conferências de juventude ocorreu em 2008, como parte de uma estratégia dos membros do governo de mobilizar os atores e segmentos que atuavam na temática de juventude para fortalecer politicamente o seu novo organismo — a SNJ — e seu espaço institucional de participação — o ConJuve. Este *modus operandis* se insere na estratégia geralmente utilizada pelos novos setores de políticas públicas que buscam consolidar sua legitimidade política dentro do Estado e da sociedade civil. O lema deste ciclo de conferência foi “Levante sua bandeira”, baseando-se nos seguintes eixos: 1) Juventude: participação, democracia e desenvolvimento nacional; 2) Parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude; e, 3) Desafios e Prioridades da Política Nacional de Juventude. Neste ciclo, em torno de 1.200 municípios participaram direta ou indiretamente da etapa municipal. No total, 841 municípios realizaram conferências municipais de juventude, mobilizando 226.321 participantes. No balanço geral, entre as etapas municipais, regionais, livres, estaduais e nacional, estima-se que participaram aproximadamente 400 mil jovens.

O segundo ciclo de conferência de juventude ocorreu em 2011, com o lema “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil”. Além da conferência nacional, houve conferências estaduais em 26 estados e no Distrito Federal, onde em 1.555 municípios aconteceram as etapas das conferências municipais, 124 conferências regionais, 199 territoriais e 122 livres. Todas estas etapas mobilizaram em torno de 550 mil jovens no processo da participação institucional. Este segundo ciclo foi realizado em um momento no qual a política de juventude estava avançando em termos de marcos legais. Neste período, houve o avanço da articulação política no Congresso Nacional para a aprovação do Estatuto da Juventude, que foi aprovado em agosto de 2013.

Em 2015, ocorreu o terceiro ciclo das conferências de juventude com o lema “As várias formas de mudar o Brasil”. Naquele momento, a política de juventude já estava com algum grau de institucionalidade. Contudo, a PNJ, assim como as demais políticas de recorte identitário geracional, passava por um momento de refluxo em função do ajuste fiscal implementado pelo governo federal.

A política nacional de juventude criada em 2005 foi instituída por meio de uma Medida Provisória nº 238, decretada em 1º de fevereiro, e convertida na Lei nº 11.129/2005. Como expressa o artigo 11 desta lei, cabe à Secretaria Nacional de Juventude “articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, ressalvados o disposto na Lei nº 9.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)”. A integração e articulação entre diferentes programas e projetos de juventudes espalhados pelos Ministérios constituiu uma das pautas centrais em diferentes espaços de formulação, conforme aponta a mensagem Presidencial (2006, p. 95-96).

(...) A criação da Secretaria Nacional de Juventude colocou definitivamente a pauta da juventude brasileira na condição de política estratégica para o país e definiu um marco gerencial para a integração das ações do governo federal voltadas a este público, em consonância com os desafios estabelecidos pela Política Nacional de Juventude. A Secretaria Nacional de Juventude é instrumento importante para a incorporação da temática juvenil também no âmbito dos municípios e dos estados, de forma a impulsionar e contribuir para a criação de organismos de juventude em todo o país (BRASIL, 2006).

A instituição de uma Secretaria Nacional de Juventude dentro do executivo federal juntamente a uma dinâmica social e política presente na sociedade deflagrou um processo intenso de elaboração de leis e normativas sobre a temática de juventude que contribuíram para



fortalecer o setor de políticas públicas no Brasil. Destacam-se dois marcos legais que simbolizam o avanço dessa pauta no Executivo Federal: a PEC e o Estatuto da Juventude.

Motivado por demandas apresentadas pelos movimentos de juventude, pesquisadores, ativistas e parlamentares dessa pauta, ainda em 2003 começou a tramitar, no Congresso Nacional, o Projeto de Emenda Constitucional – PEC nº138/2003, que dispunha sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude, isto é, visava garantir direitos constitucionais já assegurados para outros segmentos etários, tais como as crianças, adolescentes e idosos.

Essa iniciativa no congresso reforçou o debate público acerca de direitos para os jovens brasileiros. Representou o reconhecimento da importância da elaboração de políticas públicas para esse segmento etário. Nesse mesmo ano, a Câmara Federal estabeleceu a Comissão Especial de Juventude, com a atribuição de elaborar o Plano Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude.

O Estatuto da Juventude é o instrumento legal – Lei nº 12.852/2013 – que determina quais são os direitos dos jovens que devem ser oferecidos pelo Estado brasileiro. Ao todo são previstos 11 direitos no Estatuto: 1) direito à diversidade e à igualdade; 2) direito ao desporto e ao lazer; 3) direito à comunicação e à liberdade de expressão; 4) direito à cultura; 5) direito ao território e à mobilidade; 6) direito à segurança pública e ao acesso à justiça; 7) direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil; 8) direito à profissionalização, ao trabalho e à renda; 9) direito à saúde; 10) direito à educação; 11) direito à sustentabilidade e ao meio ambiente.

O Estatuto também definiu dois tipos de benefícios diretos aos jovens: os descontos e gratuidades em transporte interestadual para jovens de baixa renda, e a meia-entrada em eventos culturais e esportivos para estudantes e jovens de baixa renda. Além desses dois benefícios, o Estatuto preconizou a criação do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), que tem por finalidade organizar a política de juventude no país de maneira participativa, o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de ações, planos, programas e políticas públicas de juventude.

O próximo quadro apresenta a quantidade de marcos legais que foram aprovados após a constituição da política nacional de juventude, em 2005.

**Quadro 7 - Legislação brasileira sobre juventude**

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
LEI Nº 11.129, DE 30 DE JUNHO DE 2005	Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude, e dá outras providências. Publicado no DOU de 1º.7.2005.
LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013	Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Publicado no DOU de 06.08.2013.
<b>EMENDAS CONSTITUCIONAIS</b>	
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 65, de 13 DE JULHO DE 2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Publicada no DOU de 14.7.2010.
<b>MEDIDAS PROVISÓRIAS</b>	
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 782, DE 31 DE MAIO DE 2017	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.
<b>DECRETOS</b>	
DECRETO Nº 9.024, DE 5 DE ABRIL DE 2017	Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Juventude.
DECRETO Nº 9.025, DE 5 DE ABRIL DE 2017	Institui o Comitê Interministerial da Política de Juventude.
DECRETO Nº 8.074, DE 14 DE AGOSTO DE 2013	Institui o Comitê Interministerial da Política da Juventude e dá outras providências. Publicado no DOU de 15.08.2013.
DECRETO DE 15, DE MARÇO DE 2012	Cria a Comissão Especial com o objetivo de coordenar e organizar os preparativos da visita ao Brasil de Sua Santidade, o Papa Bento XVI. Publicado no DOU de 16.03.2012.
DECRETO Nº 7.697, DE 9 DE MARÇO DE 2012	Altera o Decreto nº 5.490, de 14 de julho de 2005, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Juventude. Publicado no DOU de 12.03.2012.
DECRETO Nº 7.649, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2011	Altera o Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008, e dá outras providências. Publicado do DOU em 22.12.2011.

PORTARIAS	
PORTARIA Nº 32, DE 31 DE OUTUBRO DE 2014	Dispõe sobre a criação da “Revista Eletrônica Juventude e Políticas Públicas” e dá outras providências. Publicado no DOU de 03.11.2014.
PORTARIA Nº 5, DE 10 DE MARÇO DE 2014	Institui força-tarefa para a atuação junto à Secretaria-Geral da Presidência da República, na análise e proposta de encaminhamentos finais de processos administrativos referentes ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem. Publicado no DOU de 11.03.2014.
PORTARIA Nº 45, DE 25 DE SETEMBRO DE 2013	Designa os membros do Comitê Interministerial da Política de Juventude – COIJUV. Publicado no DOU de 26.09.2013.
PORTARIA Nº 42, DE 2 DE AGOSTO DE 2013	Institui a plataforma virtual Participatório – Observatório Participativo da Juventude, em atendimento ao disposto no art. 3º, <i>caput</i> , inciso V, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e no art. 19, <i>caput</i> , incisos I e VI, do anexo I, ao Decreto nº 7.688, de 2 de março de 2012. Publicado no DOU de 05.08.2013.
PORTARIA Nº 35, DE 9 DE JULHO DE 2013	Institui a Comissão Nacional Organizadora, com a finalidade de coordenar a VI Bienal de Jovens Criadores da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP.
PORTARIA Nº 29, DE 21 DE MAIO DE 2013	Institui o Comitê Gestor Federal Juventude Viva – CGJuV, instância gerencial de caráter deliberativo, com o objetivo de acompanhar as ações de execução do Plano Juventude Viva, e o Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos Juventude Viva – FOMPI, instância de participação e controle social, de caráter consultivo, do Plano Juventude Viva. Publicado no DOU de 22.05.2013.
PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 319, DE 19 DE SETEMBRO DE 2012	Institui o Grupo de Trabalho Interministerial Juventude e Meio Ambiente, composto pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo Ministério da Educação e pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República. Publicado no DOU de 19.09.2012.
PORTARIA Nº 411, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2011	Publica a resolução nº 15, de 28 de outubro de 2011, da Comissão Organizadora Nacional da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, que consta como anexo. Publicado no DOU de 23.11.2011.
PORTARIA Nº 322, DE 12 DE SETEMBRO DE 2011	Designa os membros da Comissão Organizadora Nacional da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Publicado no DOU de 13.09.2011.
PORTARIA Nº 142, DE 4 DE MAIO DE 2011	Publica o Regimento Interno da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Publicado no DOU de 05.05.2011.
PORTARIA Nº 27, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2011	Constitui a Comissão Organizadora Nacional que será a instância de deliberação, organização, implementação e o desenvolvimento das atividades da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Publicado no DOU de 23.02.2011.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os marcos legais contribuíram para construir uma legitimidade dentro do Estado e na sociedade sobre a importância dessa pauta. O legislativo é uma das caixas de ressonância da correlação de forças políticas e sociais presentes em determinado momento histórico. A próxima transcrição exemplifica bem esse ponto.

Olha, eu sempre fui muito otimista com a coisa dos marcos legais. Eu acho que eles têm um papel parecido com os resultados da Conferência e também são espaços de luta. Pensando nos marcos legais como espaços de luta, eu acho que eles criam uma legalidade e podem produzir legitimidade, então acho super importante. E o papel dessas diferentes forças, no caso da PEC, foi um trabalho muito do CONJUVE. Esse órgão conseguiu nos representar, os deputados apoiaram, e foi um trabalho feito dentro do Legislativo. E é um trabalho resultado dessa institucionalidade que se criou, com toda a sua fragilidade, com todo esse não reconhecimento. Eu quero falar um pouco sobre isso também, o não reconhecimento em relação às grandes questões. A questão das mulheres demorou muito para acontecer, mas conseguiu um espaço. A igualdade racial também. Mas a juventude ficou para trás, precisa ter mais tempo para se institucionalizar. Eu acho que a PEC foi isso. O Estatuto da Juventude tem muito a ver com 2013. Eu acho que é um bom exemplo para pensar no que a pressão pode fazer. Ele estava ali naquela coisa de vai, não vai, se ele dava um passo para a frente dava dois para trás; e quando as manifestações de 2013 tiveram os jovens como uma parte significativa, o Estatuto foi sancionado depois de 2013<sup>52</sup>.

A construção do Estatuto da Juventude também é mencionada como uma construção que teve intensa participação dos atores da sociedade civil e dos atores políticos. A construção de marcos legais, como a PEC da Juventude e o Estatuto da Juventude, são mencionados nas diferentes entrevistas como resultado da mobilização social e articulação política<sup>53</sup>. O Estatuto da Juventude incorporou demandas dos jovens na lógica de direitos, como exemplifica a fala de uma das entrevistadas:

O Estatuto tem os seus capítulos nos quais todos os direitos estão presentes ali. Tem toda uma tentativa de trazer todos os atores para dentro, para pensar da ótica dos direitos. Pensar em questões que, inclusive, dizem respeito aos jovens do século XXI a partir da ótica dos direitos do Estatuto, é isso. Ele contém esses dados. Ele contém essa perspectiva. Inclusive, nesse sentido, se você pensar em termos de conquista, de 2005 a 2013, você tem um caminho que acaba solidificando uma concepção a partir do Estatuto<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> E6: Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e Professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.

<sup>53</sup> Para maiores informações sobre o processo da construção do Estatuto da Juventude, ver Mirlene Simões Severo (2014): “Estatuto da Juventude no Brasil: avanços e retrocessos (2004-2013).

<sup>54</sup> E6: Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e Professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.

## 4.2 O caso mexicano

Em 1999, foi recriado o Instituto Mexicano de la Juventud. Como exposto na seção 2, o México já tem longa tradição de estruturas administrativas no governo federal destinado a formular programas para jovens, desde meados da década de 1940. A (re)criação desse Instituto por lei, é apontada por diversos entrevistados e por especialistas que analisam as políticas de juventude mexicana como um dos marcos importantes para institucionalizar a política de juventude no país, servindo como referência para muitos países da América Latina. Embora o objeto desse estudo seja o ImJuve recriado em 1999, não se pode desconsiderar os atores e as estruturas administrativas que vieram antes. Diferentemente do caso brasileiro, não foi uma eleição (fluxo político) que marcou a ascensão do tema juventude na agenda do governo mexicano.

De acordo com Lindblom (1981), os tomadores de decisão desenvolvem políticas por meio de um processo de sucessivas comparações limitadas e constrangidas a decisões anteriores, as quais têm maior conhecimento. Dessa forma, a tomada de decisão é um processo de “construção contínua, partindo da situação atual, passo a passo e em pequenas etapas” (LINDBLUM, 1981, p. 81). As decisões assim obtidas são, em geral, apenas marginalmente diferentes das decisões vigentes. Dessa forma, a tomada de decisão é incremental. A próxima figura mostra a evolução de órgãos de juventude ao longo das décadas.

**Figura 2 - Evolução histórica das estruturas administrativas de Juventude no México**



Fonte: Elaborada pelo autor.

Dessa forma, a recriação do órgão como Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve) foi constrangido pelas estruturas administrativas, instrumentos de políticas e atores que já existiam anteriormente. Pelo fato de a recriação do Instituto Mexicano de la Juventud ter sido resultado de um processo incremental, a lógica de argumentação desta seção é levemente diferente do caso brasileiro. No Brasil, houve claramente um foco temporal – 2002 a 2005 – na discussão, articulação dos atores, propostas e elaboração da política. Tal foco temporal, envolvendo inclusive a dimensão das eleições (fluxo da política) facilitou a utilização esquemática do modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon.

No caso mexicano, por sua vez, a criação do Instituto está imersa em um contexto de dinamização da sociedade mexicana. Portanto, optou-se por fazer uma discussão mais longa sobre a organização social da sociedade civil e das estruturas de juventude no México desde a década de 1980 e, sobretudo, na década de 1990. Posto isso, para facilitar o “olhar comparado”, manteve-se a estrutura lógica das três categorias: a) os atores e as ideias predominantes: problemas identificados para a (re)construção da política de juventude; b) proposição de alternativas: o desenho administrativo do órgão; c) contexto e instrumentos da política. Esses tópicos ajudam a compreender como e de que forma o tema da juventude retornou a agenda governamental, para poder compreender a natureza da política de juventude que é retomado na seção 5.

#### *4.2.1 Os atores e as ideias predominantes: problemas identificados para a construção da política de juventude*

Como exposto na seção 3, o México vivenciou uma experiência de regime de partido de Estado, o Partido da Revolução Institucional (PRI), após a revolução mexicana. O partido exerceu controle vertical por meio das centrais de trabalhadores urbanos, das associações de camponeses, dos militares e das associações de classe. Esse regime foi produto da revolução social popular que resultou na Constituição de 1917. O Estado mexicano assumiu a direção da economia e alcançou criar consensos com os empresários, operários e a classe média (OLVERA, 2002; ISUNZA VERA; JARA, 2012).<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> De acordo com Isunza Vera e Jara (2012), há sete pontos centrais que caracterizam o regime priista no México, que perdurou até o ano 2000, são eles: 1) o autoritarismo, que se baseava na verticalidade do poder estatal, com o presidente da República como seu principal elemento de poder, o que alimentou uma centralização do exercício

A partir da década de 1980, a sociedade mexicana passou por um processo longo de abertura democrática, culminando com a derrota do PRI na eleição de 2000. A década de 1990 foi marcada pelas mobilizações autônomas de amplos setores da sociedade civil mexicana que protestavam contra medidas neoliberais do governo Ernesto Zedillo. Como exemplo das mobilizações, pode-se citar o levantamento do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), assim como as mobilizações civis e indígenas. Tais mobilizações colocaram na agenda pública o debate de novos direitos (OLVERA, 2002).

Além disso, o contexto da materialização da reforma político-eleitoral, de 1996, garantiu a autonomia do Instituto Federal Eleitoral. Este novo marco normativo e a ascensão de novos atores sociais e urbanos fez com que o regime priista entrasse em colapso. Em 1997, o PRI perdeu a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e a presidência na eleição de 2000 para o Partido da Ação Nacional (PAN), de centro-direita.

É nesse contexto social da década de 1980 e 1990 que os atores sociais passaram a discutir diferentes temáticas e agendas, entre elas, o debate acerca da juventude. Embora o tema das políticas de juventude fosse tutelado pelo regime priista desde a década de 1940, o debate sobre os jovens adentra no México, sobretudo pela influência da Organização das Nações Unidas (ONU), e a Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ). O debate acerca dos jovens permeou os atores da sociedade civil por meio da atuação de ONGs que debatiam no eixo dos direitos humanos.

A década de 1980 foi marcada pela formalização das primeiras ONGs defensoras de direitos humanos. Essas ONGs tiveram como elemento comum a busca de autonomia em relação ao PRI, a luta por reformas democráticas e os mecanismos de participação. As primeiras ONGs foram criadas em 1984: a academia mexicana de direitos humanos e o centro de direitos humanos Frey Francisco de Vitoria (AGUAYO; PARRA, 1997).

Na década de 1990, houve uma grande confluência de professores secundários e universitários, intelectuais, militantes de movimentos sociais, ativistas de base da igreja católica que passaram a atuar em ONGs. A partir disso, passaram a ocupar espaços institucionais de representação e diálogo com o governo, forçando assim maior abertura de debate sobre

---

do poder estatal; 2) o corporativismo, que significa o controle social por meio das organizações dependentes do partido estatal; 3) o patrimonialismo, possível fusão do governo, aparato estatal e partido quase único; 4) o sistema de clientelismo, que prevê a legitimidade dos mecanismos de controle sobre a oferta de bens estatais; 5) o monopólio de legado político-ideológico da revolução mexicana por parte do partido estatal; 6) um refinado mecanismo de controle dos opositores; 7) o controle quase absoluto dos meios massivos de informação (p. 14-15).

propostas de políticas públicas. A maior parte dessas ONGs era voltada para a defesa dos direitos humanos. De acordo com Bernardi (2009), os indivíduos que compunham essas entidades pertenciam a três novos grupos: 1) professores acadêmicos e juristas que detinham conhecimento sobre direitos humanos; 2) militantes sociais insatisfeitos com os partidos políticos e os movimentos sociais; 3) militantes da igreja católica, vinculados ao movimento da teologia da libertação. A igreja e a universidade foram duas instituições importantes na articulação dos setores populares em torno de uma agenda de reivindicação de direitos (AGUAYO; PARRA, 1997)<sup>56</sup>.

As entidades de direitos humanos, juntamente a outros atores da sociedade civil, passaram a trabalhar com a perspectiva de incluir suas pautas na agenda eleitoral (AGUAYO; PARRA, 1997, p. 8). Essas entidades consideravam que a democracia era um valor em si muito importante. O argumento residia no fato de que a ampliação da competição eleitoral criaria as condições para que novos direitos fossem alcançados, o que implicava a luta pelos direitos políticos também promoveria a luta pelos direitos de reconhecimento de segmentos sociais (juventude, LGBTT, mulheres, indígenas etc).

Os anos noventa foram marcados pela consolidação da defesa dos direitos humanos no México, tanto pelo crescimento das organizações em todo o território nacional como pela articulação de um espaço de compartilhamento de demandas, no qual as demandas populares eram organizadas pelas ONGs para pressionar as autoridades legais. A abertura democrática permitiu que as organizações da sociedade civil elaborassem estratégias conjuntas, como as ações em redes de pressão para obter conquistas, como as reformas institucionais, e obtenção de eleições livres e transparentes (KECK; SIKKINK, 1998).

De esta manera, en el origen de la defensa de los derechos humanos de espacios democráticos ante el autoritarismo. La formalización y consolidación de ONG como actores especializados en la defensa de los derechos humanos fue una tendencia creciente: para el momento de los cambios políticos que abrirán siglo xxi, las ONG eran actores profesionales con agendas sostenida sin el tiempo, habían incorporado

---

<sup>56</sup> As entidades internacionais tiveram relevante papel nas décadas de 1980 e, sobretudo, na década de 1990, por meio do oferecimento de assistência técnica, repasse de recursos financeiros, e também por conferir legitimidade às demandas das organizações mexicanas (CHAND, 2001, p. 205-206). A ajuda financeira foi um dos principais recursos de apoio, haja vista que naquele momento havia muito pouco financiamento de iniciativas mexicanas de direitos, bem como pouca tradição histórica de filantropia no país por parte da sociedade civil e do empresariado. De acordo com Waslin (2002), o aumento da atenção internacional com relação ao caso mexicano incentivou a organização das ONGs mexicanas em redes. Tais entidades optaram por se organizar em rede para ter uma maior articulação em torno de agendas em comum, bem como acesso aos recursos de Organismos Internacionais “uma rede poderia oferecer um ponto comum de contato para as ONGs domésticas e internacionais e um canal por meio do qual a informação da região poderia fluir mais eficientemente para os atores internacionais” (WASLIN, 2002, p. 97).



repertorios como la socialización de información, las demandas judiciales, la defensa de casos paradigmáticos y la conexión por medio de campañas a nivel internacional (LÓPEZ PACHECO, 2015, p. 99).

A partir da década de 1980, as ações realizadas pelas entidades da sociedade civil cresceram de maneira exponencial no México. Houve um crescimento vertiginoso no número de agrupamentos e organizações ao redor de temas tão diversos como a defesa dos direitos humanos, a preservação do meio ambiente, a democracia e os direitos humanos (BERNARDI, 2009).

Esta expansão foi resultado da heterogeneidade da sociedade mexicana: abertura democrática, o processo de globalização, diversificação dos grupos sociais. Em relação ao segmento juvenil, ocorreu o mesmo: a expansão de movimentos e as organizações vinculadas a diversas temáticas seja no âmbito local, regional ou nacional.

Nesse contexto, há o surgimento da comunidade de políticas de juventude, na perspectiva de Kingdon (2003). Pesquisadores, acadêmicos, técnicos e burocratas ativistas que já atuavam dentro do governo mexicano se unem para defender o setor de juventude no debate mais amplo da sociedade. Os indivíduos que atuavam nas ONGs de direitos humanos e de juventude tinham vasto conhecimento e experiência junto à comunidade internacional de direitos humanos. Muitos deles haviam trabalhado em ONGs internacionais, e, portanto, estavam inseridos em redes importantes de discussão e ação.

Esses novos ativistas mexicanos de direitos humanos foram capazes de canalizar seu conhecimento e habilidades relacionados a padrões e instrumentos internacionais de direitos humanos, bem com seus contatos com atores internacionais, para a arena doméstica mexicana dos direitos humanos (WASLIN, 2002, p. 60-61).

As redes juvenis foram uma novidade na década de 1990. As ONGs de juventude se multiplicaram de forma intensa, cada grupo atuava em temas específicos, com o propósito de integrar os esforços que se realizavam em diferentes âmbitos e níveis de ação. Como resposta a estes esforços surgiram novos vínculos entre os atores sociais, o que, por sua vez, fortaleciam as redes juvenis.

As redes de movimentos de juventude compartilhavam uma cultura e uma identidade coletiva. A identidade cria laços informais entre indivíduos, grupos e militantes que atuam em movimentos. De acordo com Pérez Islas (2000), a existência de organizações e redes juvenis foi baseada nas seguintes características:

- Seus projetos tendem a se realizar mediante estratégias de articulação em rede.
- Contam com uma autoridade moral para mediar entre as demandas dos jovens e atores institucionais, nos âmbitos locais, regionais ou nacionais.
- Incluem processos de organização no âmbito local, regional e/ou nacional.
- Participam como organizações que trabalham em âmbitos temáticos representativos da mobilização juvenil do país.
- São organizações promovidas e dirigidas por jovens.

Los procesos de movilización juvenil contemporánea en México se encuentran disgregados en una multiplicidad de espacios y temáticas: en la existencia de un conjunto de agrupaciones que tienden a satisfacer las necesidades afectivas y sociales de los jóvenes excluidos del mercado laboral y de los procesos tradicionales de socialización, inmersas básicamente en los barrios populares y marginales; en las expresiones actuales del movimiento estudiantil, con una importante capacidad de movilización, pero con grandes dificultades para dotar de sentido político a sus acciones y para influir, en consecuencia, en otros ámbitos juveniles e institucionales; dentro de los organismos civiles manejados y dirigidos por adultos y caracterizados por su desempeño técnico y profesional; por último, en los espacios de participación juvenil conformados por jóvenes de clase media, con considerables grados de educación y capacitación. Este tipo de agrupaciones contienen un potencial significativo para la acción profesional y política, así como para reivindicar los derechos juveniles ante los espacios institucionales, en razón, igualmente, de su capacidad para construir vínculos entre sí mismos (MORALES, 2002, p. 30).

Um exemplo de rede juvenil foi a “Rede Ambiental de Juventude”. Trata-se de uma coalizão de organizações juvenis para a defesa de meio ambiente que mobilizaram milhões de jovens na década de 1990. Houve outras redes juvenis importantes, com destaque para a “Rede de Prevenção de Adicções” e a “Rede de Jovens pelos Direitos Sexuais e Reprodutivos”, que tiveram destaque no âmbito nacional pelas suas estratégias de vinculação de indivíduos e organizações juvenis.

Além da organização da sociedade por meio de redes de ONGs que debatiam a juventude, havia também, no interior do Estado, uma burocracia qualificada que trabalha na estrutura administrativa de juventude mexicana desde a década de 1980. Na década de 1980, o órgão de juventude no governo federal chamava-se CREA – Conselho Nacional de Recursos para Atenção da Juventude (CREA). Dentro do CREA, foi criado o Centro de Estudos sobre a Juventude Mexicana (CEJM) com o objetivo central de produzir estudos acadêmicos sobre as condições de vida dos jovens. Dentro desse centro, estruturou-se e houve o apoio de projetos de pesquisadores de diferentes universidades que tinham o jovem como objeto de estudo. Esse centro tinha publicações como as revistas CREAtividad e In telpochtli, in Ichpunchtli, Revista

de estudios sobre juventud, e as coleções Grandes Maestros, Juventud Democrática e Biblioteca Joven<sup>57</sup>. Estas três últimas publicações receberam o apoio do Fundo de Cultura Econômica.

O ImJuve, ao longo de sua história, desenvolveu espaços de interlocução com a academia. A pesquisa sobre juventude como insumo para a elaboração de políticas e programas teve seus antecedentes em 1979, quando o Imjuve se transformou em CREA. A partir desse momento, a administração do Instituto passou a investir em atividades de planejamento e desenho de novos programas.

Em 1996, houve um redesenho no instituto de juventude, e a área de pesquisa foi renomeada de Centro de Pesquisa e Investigación e Estudios sobre Juventude (CIEJ), cujo propósito foi estimular o reposicionamento do estudo e a pesquisa relativa ao fenômeno juvenil, com o objetivo de oferecer propostas e alternativas de solução aos problemas que afetassem esse setor.

Os objetivos principais do CIEJ:

- Promover o conhecimento sistemático da população jovem nos centros de pesquisa no âmbito nacional.
- Desenvolver mecanismos de vinculação entre os setores público, social e acadêmico interessados no trabalho com os jovens.
- Estabelecer um sistema de informação, especializado na matéria juvenil.
- Realizar pesquisas de impacto dos programas que se levam a cabo nas instâncias de juventude.

Ainda em 1996, o CIEJ coordenou a elaboração do “estado de arte” sobre a juventude mexicana. Essa iniciativa reuniu especialistas acadêmicos e pesquisadores de ONGs, a fim de conhecer os avanços, retrocessos da ação governamental no período entre 1986 e 1996 nos temas de: educação e emprego jovem; sexualidade juvenil; adicção e saúde; cultura jovem e meios de comunicação; organização juvenil; valores e religião; participação política e cidadão. Essa iniciativa reuniu em torno de 150 especialistas de diferentes regiões do país. A partir de então, formou-se a Rede Nacional de Pesquisadores de Juventude, que teve como grande propósito gerar uma dinâmica de intercâmbio e uma discussão em termos de pesquisas e estudos

---

<sup>57</sup> Dados e informações colhidos no Centro de Documentação do Instituto Mexicano de la Juventud. Disponível em: <http://cendoc.imjuventud.gob.mx:8075/alipac/SCPQQJGCXAJQHSSUOUOG-00001/form/find-simple>. Acesso em: 11 abr. 2019.

sobre jovens que ajudaram a estabelecer os pontos necessários entre a pesquisa e o desenho de planos e programas.

Em 1998, o ImJuve apoiou a publicação de cinco estudos conceituais que deram a base para a realização do primeiro Encontro Nacional de Juventude 2000 (ENJ) com os seguintes temas: família e juventude; a transição entre escola e mercado de trabalho; cultura política, participação e organização juvenil; valores e atitudes juvenis; e a revisão de estatísticas nacionais sobre juventude. Em dezembro daquele mesmo ano, convocou-se a segunda reunião nacional de pesquisadores sobre juventude para discutir as linhas conceituais que regeriam o ENJ 2000.

Os quadros técnicos da burocracia estatal tiveram papel fundamental nas décadas de 1980 e 1990 por articular o setor dentro do Estado, e também por organizar uma rede acadêmica de pesquisadores por meio do Centro de Estudos sobre Juventude Mexicana (CEJM). Esse centro articulou a rede acadêmica para fazer pesquisas em torno da vida dos jovens, bem como publicar artigos e estudos nas revistas que gerenciava: *CREAtividad*, e *In telpochtli*, in *Ichpunchtli*. O próximo trecho é de um dos entrevistados que aborda o papel que do Instituto com as redes acadêmicas e da sociedade civil.

A partir da década de 1980, com Salinas, Direção Geral com Juventude, o Instituto começa a priorizar a investigação sobre os jovens. Essa opção priorizou a relação com o mundo acadêmico, com pesquisadores de universidades. Criou-se uma revista chamada “jovenes” que tinha uma tiragem trimestral, articulou um campo importante da sociedade civil, por meio da rede universitária<sup>58</sup>

De acordo com Pérez Islas (2000), é difícil mapear o número de organizações ou agrupamentos civis que atuaram na temática de juventude no México. No entanto, segundo este autor, é consenso no campo acadêmico de pesquisadores de juventude mexicana (PÉREZ ISLAS, 2000; MARCIAL, 2015) que houve um grande crescimento de entidades na década de 1990, atuando nos diferentes níveis da realidade mexicana – do local ao nacional. Estas organizações estão localizadas, sobretudo, em áreas urbanas, centrando suas ações em temas como educação, cultura, sexualidade, saúde reprodutiva e a luta contra as drogas e farmacodependência.

Vale ressaltar que a característica do setor juventude é semelhante ao Brasil. Isso é, desde as instâncias governamentais, o trabalho de juventude gira em torno de temáticas

---

<sup>58</sup> E32 Invesrigar e ativista de juventude.

setorializadas: educação, emprego, saúde, recreação. As ações da sociedade civil também seguem essa lógica setorializadas ou, em outros termos, se distinguem por causas ou lutas específicas, em ocasiões ligadas a questões simbólicas, como o reconhecimento da importância da cultura popular nos centros urbanos, da sexualidade, da luta LGBTT, da educação pública e gratuita.

Estas redes compartilham identidades coletivas, incluindo organizações formais com laços informais entre indivíduos, grupos, usuários de bens e serviços culturais produzidos pelos movimentos. Tais redes trocam informações, compartilham visão de mundo, elaboram e sistematizam propostas com o objetivo de influenciar a opinião pública e de governos (HAAS, 1992; KINGDON, 2006; MASSARDIER, 2006; RHODES, 2008; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993)

As redes de organizações são vinculadas a temáticas e campos de ação, tais como: meio ambiente, prevenção de drogas, defesa de direitos sexuais e reprodutivos, emprego, igualdade de gênero, produção cultural e participação política. Essas redes buscaram, naquele momento, dar visibilidade a seus respectivos temas, buscando influenciar governos para adotar a sua pauta na agenda governamental.

De acordo com o Pérez Islas (2000), as redes de maior destaque no país foram: “Rede Ambiental Juvenil”; “Coalizão de Organizações Juvenis para a Prevenção de Adicções”; “Imaginação Jovem”; e “Rede de Jovens pelos Direitos Sexuais e Reprodutivos”.<sup>59</sup> Todas essas redes tinham atuação e pressionavam o governo com as suas pautas.

A Direção Geral Causa Jovem – órgão que naquele momento articulava a política de juventude no governo federal – aproveitou essa articulação da sociedade civil para se fortalecer institucionalmente dentro do aparato burocrático do governo. O instituto realizou diversos tipos de apoio, tais como financiamento de encontros, capacitação e publicações. Quatro reuniões foram convocadas no final da década de 1990 com o objetivo de articular as redes:

- A primeira, realizada em 1997, com a ONG do Distrito Federal, a fim de expor os propósitos da Direção Geral Causa Jovem.

---

<sup>59</sup> Para uma análise crítica dos limites e possibilidades da atuação das redes de juventude ver: MORALES GIL DE LA TORRE, Héctor. Visibilidad de la Movilización Juvenil en México: Notas para su análisis. **Última década**, Santiago, v. 10, n. 17, p. 11-39, sept. 2002.

- A segunda, efetuada em novembro de 1999, com organizações do país especializadas em educação sobre sexualidade, teve como objetivo vinculá-las com as áreas de juventude dos governos estaduais.
- A terceira, em dezembro de 1999, juntou organizações do país, e teve como objetivo explorar mecanismos de vinculação entre elas e o ImJuve.
- E, quarto, o Simpósio Nacional, em novembro de 2000, reuniu em torno de 190 organizações não governamentais, acadêmicos de diversas instituições, responsáveis de juventude de governos estaduais, convidados de organismos internacionais e representantes juvenis.

O acadêmico e articulador de políticas de juventude Pérez Islas trabalhou nos órgãos de juventude (CREA, Dirección de Juventud, ImJuve) desde a década de 1980 até o ano de 2006<sup>60</sup>. Essa comunidade demandava na década de 1990 uma estrutura administrativa forte e atuante, conforme relatado:

No final da década de 1990 a rede de pesquisadores e técnicos queria uma estrutura administrativa que formulasse políticas para jovens. Um órgão forte no governo federal<sup>61</sup>.

A comunidade de políticas de juventude foi formada por uma rede de atores de ONGs de direitos humanos, acadêmicos das universidades e, sobretudo, servidores técnicos do órgão de juventude existente no governo federal. As redes de movimentos de juventude passaram a ganhar visibilidade na década de 1990, porém sem o peso político para determinar sozinha a agenda do Instituto Mexicano de la Juventud. Vale lembrar que embora nessa década o PRI estivesse se enfraquecendo e a sociedade mexicana tornando-se mais plural, a força da burocracia era ainda muito presente na vida social. Um dos pontos que expressa essa situação foi o papel do ImJuve em se apropriar da articulação do campo da sociedade civil por meio de seminários. Isso ocorreu porque as ONGs tinham uma atuação local muitas vezes de abrangência apenas no bairro, não houve entidades de caráter nacional que conseguissem articular encontros e atividades para debater políticas para jovens, tal com foi no caso brasileiro.

---

<sup>60</sup>Além de ser um consultor de políticas de juventude é também professor da Universidade autônoma do México, sendo, portanto um importante articulador da comunidade de políticas de juventude.

<sup>61</sup>E23 Docente da UNAM e pesquisador de políticas de juventude.

Os quadros da burocracia tiveram papel central para formular seminários que mapeassem os problemas da juventude mexicana.

#### 4.2.1.1 Identificando os problemas

Conforme aponta o documento “Jovens e instituciones en México 1994-2000: actores, políticas e programas” (2000), elaborado pelo Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve), os principais problemas identificados pelas redes de atores eram: drogadição, violência, desemprego e sexualidade. No entanto, o grande problema discutido naquele momento era em torno da violência que os jovens sofriam, principalmente em função da ação do narcotráfico e dos altos índices de desemprego. Havia uma preocupação, por parte dos burocratas do CREA, da falta de articulação dos programas de juventude, que estava espalhada em diferentes ministérios e secretarias. Eram poucas as ações coordenadas pelo CREA – Conselho Nacional de Recursos para Atención da Juventude –, a maior parte eram formuladas e implementadas diretamente pelos ministérios.

Durante a LVII Legislatura (1997-2000), o objetivo da Comissão Especial de Assunto da Juventude na Câmara dos Deputados foi efetuar um diagnóstico da situação legislativa em matéria de jovens, e revisar os programas governamentais em torno da saúde, emprego, educação, justiça, esporte, recreação, participação política e expressão cultural.

Ademais, o cumprimento que devia dar às suas obrigações como encarregada de preparar e revisar os projetos de lei e decretos que abordam o tema que afeta diretamente a vida dos jovens mexicanos, a Comissão desenhou uma agenda de trabalho com diversas ações.

A primeira consistiu na realização de consultas com as seguintes finalidades: definir os grandes problemas que incidem diretamente sobre o setor juvenil e estabelecer os vínculos de contato e comunicação direta com os grupos juvenis. Nesse sentido, a partir do dia 15 de outubro de 1997, a Comissão realizou um trabalho de promover uma consulta pública para ouvir os coletivos jovens. Essas consultas ocorreram em diversas cidades mexicanas, recebendo 168 propostas provenientes de aproximadamente 1.200 jovens.

Essas consultas se desenvolveram da seguinte maneira:

- 1ª Consulta em Guadalajara, Jalisco, em 22 e 23 de janeiro;

- 2ª Consulta em Monterrey, Novo León, em 29 e 30 de janeiro;
- 3ª Consulta em Veracruz, Veracruz, em 12 e 13 fevereiro;
- 4ª Consulta em Puebla, em 19 e 20 de fevereiro;
- 5ª Consulta em Morelia, Michoacán, em 26 e 27 de fevereiro.

Como resultado dessa comissão foram criadas seis subcomissões de trabalho, que analisaram as propostas recebidas:

- Subcomissão para estabelecer o nível constitucional, a idade penal em menores de 18 anos.
- Subcomissão de revisão de meios de comunicação e as mensagens, e a juventude e infância.
- Subcomissão de análise da iniciativa da lei que cria o Instituto Mexicano de la Juventud.
- Subcomissão de análise sobre a redução da idade para ser eleito a cargos eletivos.
- Subcomissão da revisão da lei orgânica da UNAM.
- Subcomissão de análise do pressuposto para educação e programas de atenção à juventude.

A Comissão elaborou um documento sobre a redução da idade para cargos eletivos. A proposta consistia em alterar o artigo 58 da Constituição Federal, o que foi aceito tanto pela Câmara quanto pelo Senado. Dessa forma, a idade mínima para ser eleito foi reduzida de 30 para 25 anos, para ocupar o cargo de Senador.

Outra iniciativa que ocupou parte central dos trabalhos da Comissão, foi a criação do Instituto Mexicano de la Juventud, a partir da iniciativa geral da Comissão da Atenção da Juventude da Câmara de Senadores, que, após trabalho em conjunto, foi aprovado no dia 21 de dezembro de 1998, na Câmara dos Deputados, sendo publicada em 6 de janeiro de 1999.

O legislativo mexicano teve protagonismo na discussão sobre as propostas. Em uma das entrevistas, é enfatizado o peso das discussões institucionais das propostas na temática para jovens no final da década de 1990:



Eu diria que foi um momento próprio de transição de cenário. Em 1988, transforma o CREA em uma instituição voltada ao esporte. O CREA, que foi um organismo muito importante, foi transformado em uma comissão de esporte. Esquece-se do tema de políticas de juventude.

Essa era a lógica da atuação do governo naquele momento. Portanto, passa-se a discutir a necessidade de se criar um instituto exclusivo para pensar políticas para jovens. Surge um grande movimento legislativo para se criar um instituto para elaborar políticas. Os panistas tiveram a iniciativa. O governo retoma a proposta e cria o instituto. Foi um momento mais institucional. Pois naquele momento era somente esporte. Não houve uma mobilização da sociedade civil para criar o instituto. Foi uma dinâmica mais institucional<sup>62</sup>.

Como relatado nesse trecho da entrevista, as discussões sobre propostas ficaram nos espaços estatais, tal como o Congresso Nacional, e pouco nas mobilizações sociais. Os burocratas que já atuavam na temática de juventude no interior executivo, juntamente a parlamentares e membros dos partidos PRI e PAN, tiveram protagonismo no debate acerca das propostas e do desenho institucional da política de juventude.

É evidente que as redes de juventude mencionadas anteriormente tiveram um papel importante para mobilizar diferentes setores da sociedade civil em prol da pauta. Entretanto, pela característica da sociedade civil mexicana naquele momento marcada pela fragmentação (OLVERA, 2002), não havia atores de juventude articulados no âmbito nacional. Havia redes que articulavam coletivos locais, conforme aponta a entrevista da gestora do ImJuve:

Não há um único movimento nacional de juventude. Há redes de entidades e atores da sociedade civil em torno da temática de políticas de juventude, no qual o instituto também está inserido. Há partidos políticos, grupos, movimentos de jovens que atuam na temática<sup>63</sup>.

A leitura que a comunidade de políticas de juventude no México na década de 1990 tinha sobre a realidade era de que as políticas de juventude precisavam de maior coordenação. Havia poucos programas destinados aos jovens, e os existentes eram voltados para a temática esportiva e cultural. Além disso, prevalecia uma visão nos meios de comunicação dos jovens associados ao narcotráfico e à violência, algo que a comunidade de políticas considerava inapropriado. Portanto, os atores que compunham a comunidade de políticas de juventude passaram a lutar para que a situação dos jovens mexicanos fosse vista como um problema de educação e oportunidades de desenvolvimento do país. As entrevistas relatam que esse esforço perpassou diferentes espectros ideológicos, influenciando uma grande quantidade de atores.

<sup>62</sup> E24: Asesora Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud do ImJuve.

<sup>63</sup> E24: Asesora Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud do ImJuve.

Outro problema mapeado, sobretudo pelos burocratas, foi a forte fragmentação institucional dos programas e a falta de centralidade política da pauta no interior do governo federal. Esse problema gerava, como consequência, ações dispersas pelos diferentes ministérios com pouca efetividade sobre a vida dos jovens. Além disso, a dispersão dos programas fazia com que a pauta de juventude não tivesse centralidade e visibilidade tanto junto ao núcleo político do governo quanto à opinião pública de modo geral.

#### *4.2.2 A proposição de alternativas: o desenho administrativo do órgão*

A Comissão de Juventude da Câmara teve um importante papel enquanto fluxo da política, mas também enquanto fluxo de alternativas (propostas). Isso ocorreu porque os atores da comunidade de política, sobretudo os burocratas e os acadêmicos, circulavam no parlamento, discutindo propostas com os parlamentares.

O parlamento mexicano teve uma incidência mais forte para promover a pauta do que no caso brasileiro. No México, além da Câmara dos Deputados (descrito anteriormente), o Senado também criou a sua Comissão de Atenção à Juventude.

O Senado da República reconhece a urgência de estabelecer com clareza uma política para os jovens, como uma forma de co-responsabilidade entre governo e sociedade. Considera que é primordial contar com os instrumentos jurídicos necessários e garantir o exercício pleno dos direitos constitucionais da juventude, e do marco e fundamento do governo, para pôr em marcha uma política que construa oportunidades verdadeiras para os/as jovens com desvantagens sociais, econômicas e culturais (DOCUMENTO CÂMARA DE JUVENTUDE DO SENADO – tradução livre)<sup>64</sup>.

Essa comissão tinha objetivos mais ousados para orientar as políticas do executivo: i) impulsionar o desenvolvimento integral dos jovens mexicanos, entre 15 e 29 anos; revisar, estudar e analisar o marco jurídico vigente, com o propósito de preocupar sua atualização e modernização; elaborar, em seu caso, as iniciativas de lei e promover os decretos; convidar as instituições e organizações para propor soluções para os casos dos jovens. O material produzido teve os seguintes objetivos específicos:

- promover a coordenação de atividades institucionais de juventude;
- fortalecer os programas de orientação social e capacitação trabalhista;

---

<sup>64</sup> A informação foi obtida a página eletrônica da Comissão. Disponível em: <http://www.senado.gov.mx>. Acesso em: 03 set. 2019.

- propiciar a pesquisa e análise do setor de juventude como fator de transformação econômica, política, cultural e social;
- fomentar programas de autogestão juvenil, em que possam desenvolver suas capacidades e participar dos objetivos de suas metas;
- gerar programas que promovam acessos aos jovens aos empregos produtivos;
- propiciar a incorporação e representação dos jovens nos organismos de defesa dos direitos humanos em todo o país.

Houve a sugestão de criação de diversas iniciativas para os jovens mexicanos. Entre eles, a criação de um Instituto que coordenasse os programas para jovens e os implementasse. O ImJuve foi criado com atribuições centrais de formulação e coordenação de políticas para jovens no âmbito nacional da administração mexicana.

A proposta da criação de um Instituto tinha por finalidade responder a um desafio detectado no grupo de trabalho: a desarticulação de programas para jovens. Diferentes ministérios implementavam programas, sem ter uma articulação com um objetivo central.

A (re)criação de um órgão dentro da institucionalidade da administração pública mexicana foi uma aposta de muitos atores para pautar um tema dentro do Estado, especialmente na linha da transversalidade, isto é, em tese, caberia ao ImJuve formular os programas e as estratégias de programas para jovens e os demais órgãos deveriam implementá-los. Já havia uma comunidade de políticas de juventude histórica e coesa no México, sobretudo no interior da burocracia estatal.

Essa visão está expressa em algumas entrevistas com gestores do ImJuve:

Uma das principais tarefas que surgiu no final da década de 1990 era que o governo mexicano retomasse a centralidade do tema juventude. O México era referência para os países da América Latina durante muitas décadas no assunto de juventude e isso foi se perdendo na década de 1980. A discussão em 1998 e 1999 era ter um instituto com capacidade de articular os diferentes programas setoriais, formular e implementar políticas<sup>65</sup>.

O ImJuve coordena as ações para dentro da institucionalidade no âmbito federal e também tem por finalidade fazer a interlocução com os demais entes federativos, isto é, com os governos estaduais e municipais. Por ser um país federativo, no qual cada ente tem sua

---

<sup>65</sup> E14: Subdiretora de integração e atualização.

autonomia, o ImJuve não pode impor a sua agenda aos demais institutos. De acordo com os relatos, a relação com os entes subnacionais é parte da estratégia para garantir a implementação da agenda de programas do instituto nos territórios. Cada estado tem um instituto de juventude e muitos municípios contam com algum órgão de juventude.

Como exposto anteriormente, o país tem estruturas de juventude desde a década de 1940, mas é a partir da década de 1980, com a criação do Centro de Estudos sobre Juventude Mexicana (CEJM), que os burocratas passam a ter uma articulação maior com a academia mexicana, apresentando problemas da juventude mexicana e mostrando suas soluções para eles.

Como exposto na seção anterior, a comunidade de políticas de juventude definiu, na década de 1990, dois grandes pontos como os problemas a serem enfrentados: os jovens pobres dos centros urbanos sem perspectiva profissional, e a falta de integração dos programas de juventude que eram implementados por diferentes ministérios. Como proposta de alternativas (soluções), surgiu a criação de um órgão de juventude para articular os programas e colocar a pauta de juventude na centralidade do governo. A criação do Instituto Mexicano de la Juventud foi uma resposta à falta de integração e uma tentativa de conferir centralidade na pauta na agenda governamental.

O próximo item aborda o contexto e os instrumentos implementados no caso mexicano.

#### *4.2.3 Contexto e instrumentos da política*

A criação do Instituto Mexicano de la Juventud ocorreu no último ano do Partido da Revolução Institucional (PRI) no governo federal, em 1999. No entanto, o desenho e o conteúdo da política ocorreram na gestão do Partido da Ação Nacional (PAN) que ficou no poder por dois mandatos (2000-2012). O PAN reforçou a orientação liberal na economia e do Estado que prevalecia desde a década de 1980 no país (OLVERA, 2002)

O PAN é um partido de centro-direita, formado historicamente pelas frações da elite conservadora dos centros urbanos. Por ser um antigo opositor do regime priista, aglutinou em torno de si novos atores sociais da década de 1980 e 1990. As mobilizações sociais fizeram com que o PAN obtivesse triunfos eleitorais em municípios e estados em 1997. Quando o PAN chegou ao governo federal, em 2000, novos grupos ascenderam às estruturas administrativas

com propostas de modernização da máquina e de combate às práticas clientelistas (OLVERA, 2002).

Embora tenha ocorrido a incorporação de novos grupos no interior do aparato administrativo, durante o governo do PAN não houve grandes alterações no padrão da relação sociedade civil-Estado. De acordo com Isunza Vera (2005), durante o governo de Vicente Fox, houve algumas mudanças na relação dos atores sociais com o Estado mexicano. Por ter apresentado grande resultado eleitoral, o governo investiu na interlocução com a sociedade civil. Alguns quadros da administração Fox que ocuparam posições chaves (desenvolvimento social e educação, por exemplo) tiveram suas origens na militância de organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, foi implementado a política nacional de juventude mexicana, tendo como órgão coordenador o Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve). O Instituto foi criado com os seguintes objetivos, tal como aponta o artigo 3º: a) a promoção e o fomento das condições que assegurem ao jovem o desenvolvimento de suas condições de igualdade; b) a definição de uma política nacional de juventude, que permita incorporar plenamente os jovens ao desenvolvimento do país; c) propor ao Executivo Federal programas e políticas de juventude; d) atuar como um órgão de consulta e assessoria às demais instâncias de governo; e) promover e articular com os órgãos da administração federal, estaduais e municipais políticas para jovens; f) ser um representante do governo federal junto aos entes subnacionais.

Os estados e municípios são autônomos. Então o governo federal tem que criar mecanismos de coordenação para operar seus programas junto às autoridades estaduais ou municipais, como por exemplo, garantir a transferência de recursos por meio dos programas<sup>66</sup>.

Essas são atribuições gerais que conferem legitimidade ao instituto para ter um papel de coordenação no âmbito federal. A missão do instituto expresso em documentos oficiais é “impulsionar e promover o desenvolvimento integral dos jovens, por meio do desenho, coordenação, articulação e monitoramento da política nacional de juventude” e a visão “ser o órgão de referência em políticas de juventude que reconhece os jovens como sujeitos de direitos e atores estratégicos do desenvolvimento”.

---

<sup>66</sup> E15: Subdiretora de integração e atualização.

Atualmente, o ImJuve está vinculado à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Social. Porém, nem sempre foi assim. Até o dia 28 de março de 2013, o instituto estava vinculado à Secretaria de Educação Pública (SEP), e por estar imerso nessa organização, o instituto tinha programas direcionados aos jovens estudantes. De acordo com os servidores de carreira do Instituto, a alteração do vínculo da SEP para a Secretaria de Desenvolvimento Social é resultado de uma alteração do paradigma da visão que norteava as políticas de juventude no México:

O ImJuve está localizado na secretaria de desenvolvimento social. Antes estava na Secretaria da Educação. Essa mudança é resultado da alteração do paradigma de juventude. Antes as políticas de juventude eram vistas como políticas de educação. O instituto quando foi criado em 1999, foi vinculado ao ministério da Educação Pública, portanto, o instituto estava focado em aspectos educacionais. Em 2013, passa a integrar o Ministério do Desenvolvimento Social. Houve mudanças importantes por conta disso. Até essa mudança ocorrer, os programas de juventude tradicionais eram os programas de esportes, de bolsas de estudos de música que eram muito frequentes. Então, é um instituto que implementa pequenas ações, mas também tem a finalidade de coordenar uma Política transversal no Estado mexicano<sup>67</sup>.

Na secretaria de desenvolvimento social, o paradigma gira em torno de juventude enquanto sujeito de direitos, tendo como foco os jovens em vulnerabilidade social. As políticas hoje focam em priorizar que os jovens rompam o círculo da pobreza. Perspectiva transversal em uma lógica de fortalecimento institucional<sup>68</sup>.

Essa mudança de orientação está inserida dentro de uma concepção internacional, lideradas pelas agências de fomento da ONU e pela comunidade política que o jovem deveria ser compreendido para além do papel de estudante. É evidente que a mudança de um órgão de um ministério da educação para um desenvolvimento social não é condição suficiente para alterar os conteúdos das políticas, e como toda a máquina federal compreende os jovens. No entanto, é um indicativo importante que demonstra em que dimensão os governos compreendem os jovens.

No governo panista, também houve inovações institucionais no que se refere às relações entre sociedade civil e Estado, entre elas encontra-se a diversificação das Organizações da Sociedade Civil (OLVERA, 2016). Nesse período, iniciou-se a oferta de canais de participação social, sem, no entanto, afetar o monopólio das decisões políticas dos partidos.

O governo panista criou o Conselho Cidadão de Seguimento de Políticas Públicas em matéria de Juventude (CONSEPP), que é vinculado ao Instituto Mexicano de la Juventud. O Conselho é um órgão colegiado no qual participaram 20 jovens de diferentes estados da

<sup>67</sup> E14: Subdiretor de Pesquisas do Instituto Mexicano de la Juventud.

<sup>68</sup> E15: Subdiretora de integração e atualização.

federação mexicana, tendo por atribuição ouvir a opinião dos jovens interessados em políticas públicas para, com isso, apresentar propostas ao ImJuve. É, portanto, um órgão proponente de programas destinados aos jovens.

O ImJuve lança um edital anualmente com o objetivo de selecionar dez jovens mexicanos para se tornarem membros do CONSEPP. Os jovens precisam ter entre 18 e 29 anos, com nacionalidade mexicana, e estarem vinculados às Instituições de Educação Superior ou organizações juvenis, ligados a trabalhos comunitários, político ou social, ou ao setor público ou privado. A junta diretiva seleciona os candidatos por meio dos currículos apresentados, levando em consideração a trajetória e o conhecimento acerca de políticas de juventude. Dessa forma, os 20 membros titulares e os 20 suplentes são jovens com conhecimento técnico sobre o assunto. O estatuto orienta que sejam observados os princípios da pluralidade, diversidade social e cultural, e diversidade das entidades federativas. Além disso, ocorre a divisão de gênero, em que dez deverão ser do sexo feminino e dez do sexo masculino.

O Instituto de Juventude adotou também como mecanismo de participação dos jovens um processo de escuta denominado Consulta Nacional de Juvenil ProJuventud 2014-2018, realizado em 2013. Este mecanismo trata de ouvir as opiniões e sugestões dos jovens acerca do plano de juventude a ser implementado pelo governo federal no período entre 2014 e 2018. No último trimestre de 2013, ocorreram 32 fóruns da Consulta Nacional Juvenil, sete mesas temáticas, e uma consulta por meio digital. Essa metodologia seguiu 4 eixos temáticos: prosperidade (educação, emprego e habitação); bem-estar (saúde, cultura e segurança); participação (espaços, consulta e tomada de decisão); e inclusão (comunicação, respeito e entendimento).

De acordo com o ImJuve, estes fóruns tiveram o objetivo de recolher informações para realizar um diagnóstico da situação da juventude mexicana que serviram de subsídio na elaboração do ProJuventud para o período seguinte – 2014-2018. Segundo José Manuel Romero Coelho, diretor-geral do ImJuve, esse diagnóstico serviu para ser uma “herramienta guía para llevar a cabo acciones concretas en beneficio de los jóvenes”. Este processo de consulta se repetiu nos estados e municípios mexicanos.

O mecanismo de consulta está inserido em uma política mais ampla, denominada “Estratégia nacional de educação cívica para o desenvolvimento da cultura política democrática no México 2011-2015”, coordenado pelo Instituto Federal Eleitoral (IFE). No México, o

formato de participação das políticas públicas ainda é tímido se comparado ao Brasil.

Este mecanismo mobiliza em torno de 2 mil cidadãos escolhidos para exercer o papel de controle sobre as eleições. No âmbito nacional, um grupo de nove conselheiros é escolhido pelos deputados. Nos 32 órgãos estaduais, são 192 conselheiros escolhidos (seis pessoas para cada conselho) e 1.800 conselheiros nos 300 distritos eleitorais (seis por distrito). De acordo com os autores, essa participação, embora expressiva, apresenta uma séria limitação: os conselheiros são escolhidos por parlamentares, não sendo eleitos pela população, afetando assim a independência para deliberar.

Creio que falamos muito bonito do programa. Iniciamos em 2013, com todas as consultas, não somente com os jovens. Fomos nos 32 estados. Fizemos um fórum em cada um dos estados, 32 fóruns. Nos sentamos com os jovens de todas as idades. Fizemos um trabalho intenso com cada um dos institutos de cada estado. Dialogamos com todas as juventudes, isto é, gêneros, classes, tribos.

Houve fóruns que conseguimos essa diversidade da sociedade civil. Tivemos atores distintos e em outros estados os fóruns foram ruins, pois trazia jovens de escolas próximas. Utilizamos uma metodologia específica para trabalhar com os jovens. A partir daí construímos o ProJuventud<sup>69</sup>.

#### 4.2.4 *ProJuventud*

Em março de 2001, o ImJuve elaborou um programa especial de caráter transversal que serviria de marco de atuação, tanto do Instituto como do governo federal mexicano. Esta ideia surgiu a partir da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>70</sup> e pelas próprias atribuições legais do ImJuve, entre as quais está estabelecido, como primeiro objetivo, definir e articular uma política nacional de juventude.

O gabinete da Presidência da República avaliou a proposta no início de 2002, conferindo o aval para seu prosseguimento. A partir disso, iniciou-se a elaboração do documento básico com vistas a ser um guia do ProJuventud e que serviria como insumo para consulta pública. Para chegar a essa proposta, foram realizadas mesas de trabalho em torno dos seguintes eixos: a) qualidade de vida; b) desenvolvimento individual e coletivo da população juvenil; e c) os

<sup>69</sup> E24: Asesora Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud do ImJuve.

<sup>70</sup> Entre dezembro de 2000 e maio de 2001, dirigentes do ImJuve participaram do processo do desenho do Plano Nacional de Desenvolvimento – 2001-2006. A partir da estratégia implementada pela Oficina para o Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional da Presidência da República e Secretaria da fazenda e crédito público, essa estratégia contemplou um esquema temático do PND, com quatro eixos: desenvolvimento social e humano, crescimento com qualidade, ordem e respeito. O trabalho do instituto foi situado no eixo do Desenvolvimento Social e Humano, dentro do objetivo “acrescentar a equidade e igualdade de oportunidades”. Informações extraídas ‘del equipo facilitador para las consultas del Plan Nacional de Desarrollo’, México.



setores juvenis em risco de exclusão. Para essas mesas, foram convidados diferentes atores sociais da sociedade civil que atuavam em torno da temática das políticas de juventude, conforme alguns relatos de entrevistados que participaram daquele momento.

Durante o primeiro semestre de 2002, o ImJuve levou a cabo a proposta de desenhar um programa de caráter nacional. Os técnicos do instituto, juntamente aos especialistas acadêmicos e lideranças de entidades da sociedade civil, desenharam o Programa Nacional de Juventude 2002-2006, chamado de ProJuventud. O programa foi pensado como instrumento para que o ImJuve pudesse atuar de forma transversal com as demais áreas de governo.

Incorporar integralmente a los jóvenes desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos del desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse. (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, del 30 de mayo de 2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006).

Portanto, o programa denominado ProJuventud articula, coordena e define a maneira programática a política nacional de juventude, atuando com outros órgãos implementadores da administração pública.

O ProJuventud se define como sendo um instrumento para a “concretização de ações e atividades que regerá a política do Estado Mexicano em matéria de juventude” por meio de três objetivos específicos: 1) contribuir na melhoria da qualidade de vida dos jovens do país; 2) contribuir para a geração de maiores áreas de oportunidade para o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas da população jovem, bem como a sua autonomia; 3) promover condições de equidade para os setores juvenis em situações de exclusão.

Os documentos oficiais do Projuventud o definem como um programa ambicioso, capaz de estabelecer mecanismos, desenhos de políticas, impulsionar programas, organizar comissões. O próximo quadro apresenta a quantidade de programas articulados e implementados pelo ImJuve entre 2000 e 2005.

**Quadro 8 - Programas operados pelo ImJuve entre 2000 e 2005**

<b>Programas em 2000</b>	<b>Programas em 2001</b>	<b>Programas em 2003</b>	<b>Programas em 2004</b>	<b>Programas em 2005</b>
19	41	31	35	35

Fonte: Elaborado pelo autor. A partir dos dados do ImJuve, Programa de Medio Prazo, 2001-2006.

O Projuventud de 2002 definiu a concepção da política de juventude da seguinte maneira:

Un espacio para unir las acciones transversales del Estado con la movilización de la sociedad (gobierno, organizaciones sociales, instituciones privadas y los jóvenes), que contienen elementos generacionales para conectar y dar coherencia a las desarrolladas en infancia y con los adultos, por lo que éstas deben ser integrales y enlazar pactos interiores dentro de la administración pública y reconocer liderazgo de las instituciones especializadas en jóvenes en los distintos ámbitos de gobierno, particularmente en el ámbito local<sup>71</sup>.

Em tal sentido, as políticas de juventude:

[constituyen un proceso de] acompañamiento del joven, generadoras de itinerarios que faciliten sus trayectorias para convertirse en adultos, es decir, en ciudadanos integrales, estableciendo las condiciones para la mejora de su calidad de vida, bien ser, bien hacer y bienestar. Deben ser políticas ‘palanca’ con todo lo que implica el término: apoyo, movimiento e influencia. Son en definitiva una apuesta política<sup>72</sup>.

O período entre 2006 e 2012 seguiu basicamente a política anterior, haja vista que o partido PAN permaneceu no governo por dois mandatos consecutivos, 2000 a 2012. Em 2012, Enrique Peña Nieto ganhou as eleições, fazendo com que o Partido da Revolução Institucional (PRI) voltasse ao poder após 12 anos.

Em 2013, o governo federal, por meio do Instituto Mexicano de la Juventud, realizou a Consulta Nacional Juvenil. Essa consulta reuniu em torno de 50 mil jovens nos fóruns dos 32 estados ao longo do ano de 2013. Durante os fóruns, foram realizadas pesquisas aplicadas e consultas que subsidiaram a elaboração do ProJuventud 2014-2018.

O programa ProJuventud 2014-2018 trabalha em quatro dimensões: Prosperidade; Bem-Estar; Participação; e Inclusão. O próximo quadro expõe as dimensões e seus objetivos, bem como o âmbito da ação.

---

<sup>71</sup> IMJ, Programa Nacional de Juventud 2002-2006..., *op. cit.*, p. 50.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 51.

**Quadro 9 - Características do Programa de Juventude mexicana - ProJuventud**

Programa Especial	ProJuventud 2014-2018			
	Prosperidade	Bem-Estar	Participação	Inclusão
Objetivos	Incrementar as oportunidades dos jovens para ascender aos sistemas escolares, produtivos e obtenção de renda	Promover condições para que os jovens tenham um entorno digno por meio de ações de saúde, convivência e segurança	Fortalecer a participação juvenil para impulsionar o desenvolvimento comunitário por meio de desenhos de inclusão e coesão social	Contribuir para uma sociedade igualitária mediante ações que protejam o exercício de direitos de todos os jovens
Âmbito da ação	Acesso à educação, trabalho e vivência	Políticas de saúde, cultura, tecnológica, segurança e justiça	Organização de espaços de participação - Espaços de convivência - Espaços de consulta	Comunicação - Respeito - Entendimento - Setores juvenis em risco de exclusão

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com uma das diretoras do Instituto, o órgão tem como principal atribuição formal coordenar a política nacional de juventude de modo transversal no âmbito federal. Ou seja, garantir um papel de articulação e coordenação de projetos, programas e políticas públicas em uma perspectiva de sujeito de direitos.

O ImJuve tem como sua principal tarefa coordenar uma perspectiva transversal de juventude com políticas públicas e ações de política que se “encabecem” a partir do governo federal. Tem um papel de articular ações dirigidas especificamente aos jovens<sup>73</sup>.

O ProJuventud é uma política que pauta todos os projetos e ações de ministérios, secretarias e demais órgãos que tenham interface com jovens. Dessa forma, o programa se propõe em ser intersetorial, articulando todas as ações em grandes diretrizes.

Quem tem que executar o Projuventud é o ImJuve, são todos os órgãos da administração pública federal. Isso coloca um desafio enorme para o programa em termos de efetividade de gestão. Todos os órgãos deveriam participar do programa, tendo o ImJuve como coordenador central.

Criamos um comitê de monitoramento do Projuventud, criamos um comitê com 60 órgãos do governo, mais judiciário e o legislativo. Os três poderes estão nesse comitê. Nós nos reunimos duas vezes por ano, para ver o que cada órgão está fazendo. E nesse momento estamos consolidando esse comitê, esse monitoramento por meio dessas reuniões, e claro, por esse mandato.

Todos os anos o órgão tem que informar ao ImJuve o que estão fazendo. Há um problema de fluxo de informação.

<sup>73</sup> E20: Subdiretora de monitoramento de análises.

Resumindo: o Projuventud é muito bonito, o desenho é excelente. Mas é muito difícil operá-lo por conta dos limites institucionais de articulação entre os órgãos de governo<sup>74</sup>.

Não há uma lei geral no México que regule nacionalmente a política pública de juventude. O que há é a lei de 1999 que fundou o Instituto<sup>75</sup>, designando os objetivos do órgão, bem como definindo o público-alvo no artigo 2, isto é, jovens entre 12 e 29 anos. É uma norma geral que aponta as grandes diretrizes de como o Estado mexicano deve atuar por meio do ImJuve para ofertar políticas para os jovens.

O grande desafio que se coloca é que essa lei normatiza as funções e atribuições do Instituto, porém a maior parte das políticas são formuladas e implementadas pelos ministérios, especialmente os da educação, saúde e assistência social.

Outro desafio do marco legal se refere ao real poder que o Instituto exerce na administração pública federal do México. A lei propôs que o ImJuve coordenasse a política de juventude, no entanto, não foi garantida uma estrutura e autoridade para que isso ocorresse:

O que chamamos de instituto, na verdade, somos um órgão de governo pequeno, ficamos na dependência financeira e orçamentária de um ministério. Não temos grande autonomia para formular políticas<sup>76</sup>.

A elaboração de alternativas e construção do problema da juventude mexicana passou por diferentes atores. Contudo, a burocracia estatal teve forte presença. Como exposto ao longo da seção, o México tem um aparato institucional, desde a década de 1950, voltado para a atenção aos jovens. Este aparato foi sendo alterado ao longo das décadas chegando ao formato atual. A partir da década de 1980, os servidores se constituem enquanto atores importantes para formular e articular as pautas de juventude. A recriação do Instituto em 1999, nos moldes que se encontra atualmente, teve forte participação dos burocratas articulados com os pesquisadores acadêmicos. Essas redes de articulação ajudaram a conferir densidade nas propostas. A próxima seção demonstra as semelhanças e diferenças das trajetórias em termos de conteúdo da política de juventude no Brasil e do México.

<sup>74</sup> E24: Asesora Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud do ImJuve.

<sup>75</sup> Essa lei foi publicada no Diário Oficial, no dia 6 de janeiro de 1999.

<sup>76</sup> E24: Asesora Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud do ImJuve.

## 5 PARADIGMAS E TRAJETÓRIAS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Na seção anterior foi apresentado e analisado como a pauta de juventude se tornou um problema social e politicamente reconhecido, passando pela elaboração de propostas feitas pelos atores sociais e políticos. Dessa forma, foi realizada a análise do processo de formulação das políticas em cada país. Nesta parte, o objetivo é fazer uma análise comparada entre o Brasil e México de acordo com as tipologias de paradigmas (ideias hegemônicas) de políticas de juventude.

Conforme discutido na seção do referencial teórico, os conjuntos de ideias ou ideologias podem ter um impacto considerável na *policy-making*, pois por intermédio das ideias é que os indivíduos imaginam os problemas sociais e também projetam suas soluções (HOWLETT; RAMESH, 2013). Diferentes tipos de ideias terão efeitos diversos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, principalmente no que se refere à montagem da agenda governamental.

A importância das ideias para as políticas públicas é, há muito tempo, reconhecida pelas abordagens cognitivas da literatura de políticas pública (BELAND; MAHON, 2016; OLIVEIRA, 2018). Estas abordagens tendem a tratar as ideias no momento do ingresso na agenda e na formulação da política pública (KINGDON, 1984; MULLER, 2011), havendo também trabalhos que analisam a relação entre ideias e mudanças nas políticas públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007; HALL, 1993). Entretanto, as influências das ideias nas políticas públicas não se limitam à entrada na agenda e formulação, elas também são igualmente importantes nos momentos da implementação.

De acordo com Goldstein e Keohane (1993b), pelo menos três tipos de ideias são importantes para as políticas públicas: visões de mundo, crenças fundamentais em princípios e ideias causais. Essas ideias podem influenciar a *policy-making* quando utilizadas como “mapas” para a ação, quando definem problemas, afetam as interações entre os atores políticos, e quando reduzem o âmbito das opções das políticas que possam ser propostas.

Debora Stone (1989) trabalha com o conceito de histórias causais, isto é, como os atores sociais e políticos narram situações que causam problemas para convencer os governos que determinada situação da realidade precisa adentrar na agenda de governo. A ideia de que a montagem da agenda procede de maneira automática, ou por meio de uma análise racional das

condições objetivas, é uma ideia falsa. Ocorre justamente o contrário: os decisores públicos (*policy-makers*) fazem parte do mesmo contexto social da população afetada pelos inúmeros problemas sociais. De acordo com esta perspectiva, a agenda governamental é criada por meio das histórias, tradições, crenças e “codificadas nos discursos construídos pelos atores sociais e políticos” (JENSON, 1991 e STARD, 1992 *apud* HOWLETT; RAMESH, 2013).

As visões de mundo, ou ideologias, contribuem para as pessoas, conferindo sentido às realidades complexas, ao identificarem os problemas gerais da política e as motivações dos atores envolvidos nas *politics* ou na *policy*. Entretanto, esses conjuntos de ideias geralmente são extremamente difusos e não se traduzem de maneira fácil de mensurar, como é o caso dos paradigmas de juventude.

Partimos do pressuposto de que as orientações ideológicas (visões de mundo) influenciaram o desenho das políticas de juventude no Brasil e no México. Nesse caso, para analisar o papel dos valores, vamos utilizar essas visões de mundo de paradigmas orientadores, conforme aponta a literatura latino-americana de políticas de juventude. De acordo com tal literatura, há quatro grandes paradigmas que orientam a formulação dos governos na região em relação às políticas de juventude (KRAUSKOPF, 2003, 2017; ABRAMO, 2005; CASTRO; ABRAMOVAY, 2006): a) juventude como período preparatório; b) juventude como etapa problemática; c) juventude como ator estratégico do desenvolvimento; d) juventude como sujeito de direitos. Cada paradigma foi hegemônico em determinados momentos históricos, embora possam conviver simultaneamente, de acordo com os autores. Cada paradigma com seu conjunto de valores define os problemas que consideram cruciais, bem como contribuem com a proposição de programas e de ações governamentais. Obviamente, cada paradigma é sustentado por um conjunto de atores sociais e políticos que atuam para promovê-la. O próximo quadro mostra, de forma resumida, os paradigmas orientadores das políticas públicas de juventude na América Latina.

**Quadro 10 - Paradigmas de juventude**

<b>Paradigma da fase juvenil</b>	<b>Políticas</b>	<b>Características dos programas</b>	<b>Tipos</b>	<b>Objetivos</b>
Transição para a vida adulta Etapa de Preparação	Orientadas para transição à vida adulta  Extensão da escolaridade  Tempo livre e recreativo Serviço militar	Universais Indiferenciados	Programas educativos  Programas de uso de tempo livre  Atividades esportivas, recreativas e culturais.	Jovens integrados Prevenção da violência  Proteger dos riscos envolvidos no desenvolvimento da vida adulta
Etapa problemática  Etapa de riscos e transgressão	Compensatórias  Setoriais (predominantemente de justiça e saúde)	Assistenciais e controle de problemas específicos  Relevância a juventude urbana popular	Programas de reabilitação  Programas de reinserção social  Programas em torno do sistema carcerário	Controle social de setores juvenis mobilizados  Prevenção da violência
Juventude como ator estratégico do desenvolvimento  Etapa de formação e aporte produtivo	Articuladas em políticas públicas  Enfatiza a qualificação profissional  Orientadas a incorporação da juventude como capital humano	Equidade e transversalidade institucional  Enfrentamento da exclusão  Aporte juvenil a estratégias de desenvolvimento	Programas de emprego de emergência  Programas de capacitação  Programas de desenvolvimento produtivo e empresarial	Prevenção da violência  Inserção ao mercado  Capital econômico
Jovem como sujeito de direitos  Etapa de desenvolvimento social	Articuladas em políticas públicas  Inclusão de jovens como sujeitos explícitos de direitos políticos, sociais, culturais e econômicos	Integrais  Participativas  Extensão de alianças	Políticas nacionais de redução da pobreza  Programas de transferência direta ou condicionada de recursos  Programas de desenvolvimento de voluntariado	Estratégia comunitária  Prevenção da violência  Estratégias participativas  Capital social

Fonte: CEPAL/OIJ. **Juventude e coesão social na América Latina**. ONU. Santiago do Chile, 2008. A partir de KRAUSKOPF, D. La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica. In: DÁVILA, O. (comp.). **Políticas públicas de juventud en América Latina**: políticas nacionales. Viña del Mar: CIDPA Ediciones, 2003.

Cada paradigma confere uma base de valores que contribuiu para orientar programas de juventude em diferentes países latino-americanos. Como afirma Baumgartner e Jones (1993), a construção da imagem da política (*policy image*) é sustentada por monopólios de atores com suas convicções de mundo e de valores. O monopólio representa as ideias que sustentam os arranjos institucionais, contribuindo que a compreensão da política seja realizada de forma simples e direta entre os membros de um determinado subsistema da política pública. A criação e a permanência de um monopólio estão vinculadas à criação e manutenção de uma imagem de política de apoio (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 26). A permanência da imagem de um problema condiciona a definição do problema e proposição de alternativas.

Os próximos tópicos abordaram quais paradigmas tiveram supremacia no Brasil e no México.

### **5.1 Brasil – Juventude como sujeito de direitos (perspectiva de mobilização social)**

A discussão sobre políticas para jovens no Brasil existe há muitas décadas, passando por diferentes visões e concepções, como discutido na seção 3. Na década de 1990, inicia-se a formação de um campo de atores da sociedade civil em torno da temática de direitos para os jovens acima de 18 anos que não eram mais público-alvo do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse campo de atores da sociedade civil se organizou nacionalmente na década de 1990, por meio de eventos e seminários, e tinha no paradigma “juventude como sujeito de direitos” a visão que deveria orientar a ação governamental. Até então, os governos abordavam o jovem por meio de duas grandes visões: juventude como “etapa problemática” e “juventude como transição”. Estas duas visões resultavam na priorização de políticas públicas na área de segurança pública e de educação. A imagem associada aos jovens era de segurança pública ou de aumento de escolaridade. A percepção dos atores sociais e políticos eram de que os jovens precisavam ter boa educação para não cair na criminalidade. A grande crítica dessa visão era de que ela tinha forte caráter classista, já que, frequentemente, o aparato estatal de segurança pública era voltado contra jovens pobres, sobretudo negros dos centros urbanos (SOARES, 2006).

É a partir da eleição de Lula para presidência, em 2002, que se iniciam as mudanças de como o governo federal compreendia o jovem. Essa alteração está diretamente relacionada à modificação da conjuntura política e a ascensão de novos atores sociais e políticos no cenário nacional. Como exposto anteriormente (seção 4), o Projeto Juventude do Instituto Cidadania



reuniu centenas de ativistas, parlamentares, gestores, acadêmicos e intelectuais para discutirem a situação dos jovens no país. A visão que orientou o Projeto foi o paradigma “juventude como sujeito de direitos”, conforme expresso no documento final:

A condição juvenil não pode mais ser compreendida como apenas uma fase de preparação para a vida adulta, embora envolva processos fundamentais de formação. Ela corresponde a uma etapa de profundas definições de identidade na esfera pessoal e social, o que exige experimentação intensa em diferentes esferas da vida. A condição juvenil se desenvolve em múltiplas dimensões. Os jovens são sujeitos com necessidades, potencialidades e demandas singulares em relação a outros segmentos etários. Requerem estruturas de suporte adequadas para desenvolver sua formação integral e também para processar suas buscas, para construir seus projetos e ampliar sua inserção na vida social (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004, p. 12).

A *policy image* da comunidade de políticas de juventude que se tornou, no período da formulação – 2003 a 2005 –, foi que o jovem brasileiro não tinha acesso a uma gama de direitos e que era preciso o Estado brasileiro promover ações para que os direitos sociais fossem efetivados para o público jovem. A ideia era de que o jovem tinha que ser visto como protagonista de sua vida, dotado de autonomia em todas as dimensões. Este paradigma afirmava que a juventude deveria ser compreendida em suas diferentes áreas: cultura, trabalho, assistência social, econômica, educacional (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004). Este enfoque tinha por finalidade ser um contraponto ao paradigma “juventude como etapa problemática”, que associavam a imagem do jovem a problemas de criminalidade, gravidez precoce, violência urbana, drogadição etc.

O documento “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas” (2006), do Conselho Nacional de Juventude serviu como orientador de como deveria ser a abordagem do governo para com os jovens. Segundo tal documento, as políticas públicas deveriam centrar na promoção dos direitos específicos para os jovens, considerando-os como portadores de direitos específicos.

A juventude é uma condição social, parametrizada por uma faixa-etária, que no Brasil congrega cidadãos e cidadãs com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos. Sendo tema de interesse público, a condição juvenil deve ser tratada sem estereótipos e a consagração dos direitos dos/das jovens precisa partir da própria diversidade que caracteriza(as) juventude(s). Em termos políticos e sociais, os e as jovens são sujeito de direitos coletivos. Sua autonomia deve ser respeitada, suas identidades, formas de agir, viver e se expressar valorizadas (DOCUMENTO CONJUVE, 2006, p. 5).

A expressão “juventude como sujeito de direitos” aparece com intensidade nesse documento<sup>77</sup>, como uma nova visão de como o Estado brasileiro deveria abordar os jovens, alterando a velha perspectiva de jovem problema, para jovem como sujeito prioritário de direitos:

Considerando os jovens como sujeitos de direitos, evita-se qualquer entendimento de que a juventude é uma faixa etária - problemática, essencialmente por ser a mais comum vítima dos problemas socioeconômicos do país. Evita-se também sua idealização no sentido de entendê-la como a única protagonista da mudança, em uma nova interpretação heroica de seu papel mítico. A juventude brasileira é fruto da sociedade brasileira e, em tempos de globalização e rápidas mudanças tecnológicas devem ter condições, oportunidades específicas na construção de um país justo e próspero (DOCUMENTO CONJUVE, 2006, p. 7).

O conjunto de pesquisadores de juventude foi central na articulação do desenho da política dentro da visão “juventude enquanto sujeito de direitos”. Eles articularam a visão e conferiram um sentido conceitual para a política de juventude no Brasil. Nomes de pesquisadores acadêmicos como Helena Abramo, Regina Novaes, Paulo Carrano, Eliane Ribeiro, Elisa Guaraná, e de ativistas ligadas a entidades da sociedade civil, como Fernanda Papa, participaram das discussões da elaboração da política, bem como na gestão da Secretaria de Juventude e do Conselho de Juventude.

Os pesquisadores acadêmicos tinham grande circulação junto aos partidos políticos de esquerda, notadamente o PT e PCdoB que dominaram a discussão das propostas do Projeto Juventude do Instituto Cidadania, bem como na gestão da própria política, a partir de 2005. A professora da UERJ, Regina Novaes, especialista de juventude, foi Presidente do Conselho Nacional de Juventude (ConJuve) e Secretária-adjunta de Juventude entre 2005 e 2007. Ela, junto a Helena Abramo, foram as grandes expoentes no país do paradigma juventude como sujeito de direitos. Estes pesquisadores tiveram papel importante na comunidade de políticas de juventude, no que tange o processo de elaboração de políticas de juventude e de mobilização dos demais atores em torno da pauta.

O discurso dos gestores, pesquisadores e ativistas de movimentos de juventude que compunham a comunidade de políticas de juventude girava em torno de que os jovens deveriam ser sujeitos dos próprios direitos. Como exposto anteriormente, o grupo de pesquisadores que

---

<sup>77</sup>A expressão “sujeito de direitos” aparece 6 vezes no documento. A palavra “direitos” aparece 139 vezes. O que demonstra a preocupação do documento em enaltecer a reivindicação de direitos para os jovens. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>.

integrava a comunidade de políticas de juventude articulou teoricamente este discurso, porém ele foi operado politicamente por muitos atores. A trajetória pessoal e política de Severine Macedo exemplifica a trajetória da política de juventude. Ela foi coordenadora de juventude da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar/FETRAF (1999-2008), participou do Projeto Juventude do Instituto Cidadania (2003-2004), Conselho Nacional de Juventude (2005-2008), Secretária Nacional da Juventude do Partido dos Trabalhadores (JPT) e foi Secretária Nacional de Juventude do governo federal (2011-2014). Essa trajetória demonstra que a política de juventude nos governos Lula e Dilma (ambos do PT) foi permeada pelos movimentos sociais do campo e da cidade, dentro de um paradigma que priorizava direitos, tal como afirma a ex-secretária nacional de juventude no governo Dilma:

O Brasil passou por vários avanços nas políticas sociais nos últimos anos, com foco nas populações em condição de vulnerabilidade. O aumento do salário mínimo, a ampliação do acesso à educação em todos os níveis, os programas de transferência de renda, o crescimento do emprego formal, dentre tantos outros, foram políticas que contribuíram para a inclusão de boa parte da nossa juventude. Hoje os jovens representam uma parcela importante da população que adentrou na chamada nova classe trabalhadora. Mas reconhecemos que ainda temos um passivo para resolver, lembrando que o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos e a construção das políticas juvenis ainda são recentes no Estado brasileiro. Somente em 2005, o governo federal passou a construir estas políticas, com foco na juventude, além de reverter a visão de “jovem problema” para considerar o segmento como “sujeito de direitos”. O Projovem foi e continua sendo um programa muito importante para a elevação da escolaridade e qualificação profissional de jovens em situação de vulnerabilidade (SEVERINE MACEDO, 2013)<sup>78</sup>.

O paradigma “juventude como sujeito de direitos” foi um mote de mobilização de um campo importante de atores. Como exposto na seção 4, os três ciclos de conferências que ocorreram em 2008, 2011 e 2015, respectivamente, demonstram a estratégia utilizada pela comunidade de políticas de juventude de fortalecer a pauta no debate público brasileiro. Em 2008, ocorreu o primeiro ciclo de conferência. Neste ciclo, em torno de 1.200 municípios tiveram alguma etapa de conferências, mobilizando o total de 400 mil jovens. O lema desse ciclo foi “Levante sua bandeira”<sup>79</sup>, e tinha por finalidade atrair diferentes coletivos e movimentos de jovens para solicitar direitos nos espaços das conferências. Foi uma aposta de que as conferências poderiam trazer à cena novos atores sociais. O segundo ciclo de conferências de juventude ocorreu em 2011. Reuniu em torno de 550 mil jovens em mais de

<sup>78</sup> Trecho de entrevista da Severine Macedo concedida ao jornal “Correio Nago”, no dia 23 de janeiro de 2013. Disponível em: <https://correionago.com.br/portal/de-jovem-problema-a-sujeito-de-direitos-entrevista-com-a-secretaria-nacional-de-juventude-severine-macedo/>. Acesso em: 26 out. 2019.

<sup>79</sup> Esse lema incentiva a mobilização social e coletiva dos jovens. Convida os coletivos para essa organização.

1.555 municípios. O lema foi “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil”<sup>80</sup>. A comunidade de políticas de juventude buscava fortalecer o debate público em torno da pauta, já que naquele momento tramitava, no Congresso Nacional, os principais marcos da política de juventude, como o Estatuto da Juventude, aprovado em 2013. O terceiro ciclo de conferências ocorreu em 2015, mobilizou em torno de 400 mil jovens, com o lema “As várias formas de mudar o Brasil”. Naquele momento, a política nacional de juventude no Brasil já estava em declínio, sobretudo em função da conjuntura nacional<sup>81</sup>. Dessa forma, o objetivo desse encontro foi defender a importância da existência da política.

O Conselho Nacional de Juventude (ConJuve), ao lado das conferências nacionais, constituiu-se como um dos principais espaços de mobilização social dos jovens na proposição de políticas. Este conselho é responsável por elaborar a Política Nacional de Juventude a partir dos elementos gerados pelas conferências, bem como de reuniões, seminários e atividades que articulam o debate em torno das políticas de juventude entre pesquisadores, militantes de coletivos juvenis e membros de instituições governamentais (SILVA; MACEDO, 2016).

Além do aspecto da mobilização social que norteou a política de juventude, houve também o ProJovem como grande aposta do governo federal para atender aos jovens de baixa renda. Como exposto na seção 4, o ProJovem tinha por finalidade oferecer qualificação profissional por meio de cursos e aumento da escolaridade, com uma renda mensal para garantir a participação de jovens de baixa renda. Não houve grandes embates ideológicos em torno da concepção e da operação desse programa. O desemprego entre os jovens era um problema grave na década de 2000. O governo Lula o elegeu como um dos principais desafios a ser enfrentado. A necessidade de qualificação profissional era defendida tanto pelo paradigma “juventude como sujeito de direitos”, como uma forma de garantir autonomia de receita aos jovens de baixa renda, quanto pelo paradigma “juventude como ator estratégico do desenvolvimento” que entendia a qualificação profissional na chave de capital humano, isto é, na qualificação dos trabalhadores para aumentar a lucratividade das empresas.

O ProJovem tem muitos elementos de promoção da lógica do paradigma “ator estratégico do desenvolvimento”. Esse programa oferecia modalidade de qualificação profissional com o objetivo de elevar a produtividade dos jovens de baixa renda do país. Vale

---

<sup>80</sup> Esse lema “conquistar direitos (...)” enfatiza o argumento de que a luta por direitos para os jovens estava na centralidade do discurso governamental.

<sup>81</sup> Em 2015, o cenário político brasileiro torna-se instável com o pedido de *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff, que se consuma em 2016.

ressaltar que um dos discursos centrais dos atores da lógica liberal (fundações empresariais, Banco Mundial, institutos do terceiro setor) era que o jovem brasileiro precisava de cursos de capacitação profissional.

No campo discursivo da comunidade de políticas de juventude que estava a frente da SNJ, o ProJovem foi um programa de garantia de direitos aos jovens de baixa renda, já que possibilitaria, por meio de uma bolsa mensal, que o jovem tivesse acesso para concluir o Ensino Fundamental e Médio e fazer um curso profissionalizante.

## **5.2 México – Juventude como ator estratégico do desenvolvimento (perspectiva liberal)**

O Estado mexicano tem longa tradição no debate e na articulação de políticas de juventude. Como exposto na seção 3, o primeiro instituto destinado aos jovens data de 1950, fazendo com que o tema dos jovens estivesse na agenda governamental nas décadas seguintes. Evidentemente, em cada momento histórico, a pauta de políticas para jovens teve mais ou menos importância junto à agenda governamental. O governo mexicano até a década de 1990 enfatizava muitas atividades de recreação para com os jovens, sobretudo na área esportiva e cultural como uma aposta de aumentar a qualidade de vida dos jovens, ou seja, dentro de uma perspectiva de transição. Os jovens eram vistos como indivíduos que precisavam de auxílio estatal para que desenvolvessem todas as suas capacidades físicas, emocionais e intelectuais.

A maior parte das atividades ofertadas pelos órgãos de juventude até o final da década de 1990 girou em ações de esporte, cultura, educação e lazer. As casas de juventude foram um exemplo dessa visão estatal no México (PÉREZ ISLAS, 2000). A imagem, portanto, do jovem, era associada à ideia de transição, isto é, da infância para a vida adulta, cabendo aos órgãos gestores da política uma postura mais incisiva no que diz respeito à segurança e às atividades de formação (cultural, educacional e de lazer).

A outra imagem associada aos jovens era a da violência e drogadição – na lógica do paradigma “juventude como etapa problemática”. O México passa por um grande desafio em relação ao narcotráfico no norte do país e nos grandes centros urbanos. O aparato de segurança pública é um dos maiores da América Latina na luta contra os cartéis. A taxa de homicídios no

país é uma das mais altas na região. Esse problema permaneceu nos governos panistas. A taxa de homicídio juvenil foi em torno de 8 para cada 100 mil habitantes em 2007, e 25 em 2010<sup>82</sup>.

A eleição de Vicente Fox (PAN) para a presidência no ano 2000 aprofundou a orientação neoliberal do país que já vivenciava tal modelo econômico desde meados da década de 1980. Como exposto na segunda parte da seção 4, a eleição de Fox marcou a ascensão de novos agentes na estrutura governamental. Esse fato trouxe consigo um novo olhar para o papel que os jovens deveriam desempenhar. De acordo com entrevistas, o foco do novo ImJuve passou a ser o de fomentar ações e cursos de qualificação profissional com o intuito de garantir qualificação profissional aos jovens. Atrás dessas ações está o discurso oficial do governo de que o jovem mexicano deveria “contribuir para o desenvolvimento do país”. No Plano Nacional de Desenvolvimento 2001-2006, os jovens aparecem como um elemento central na estratégia para alcançar o desenvolvimento econômico:

[...] incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse<sup>83</sup>.

A administração de Vicente Fox (2001-2006) não promoveu grandes mudanças no que diz respeito à oferta de programas aos jovens, porém mudou a sua orientação, isto é, as poucas ações e atividades do Instituto Mexicano de la Juventud passaram a focar em cursos de qualificação profissional.

Con propuestas que incluso ya existían dentro de la administración priísta, pocos, por no decir que ninguno de los compromisos por parte de Vicente Fox Quesada se podría decir que fueron innovadores. Más que un análisis sobre la realidad de la juventud, Vicente Fox Quesada habló de lo que las y los jóvenes se quejaban, y que demandaban de un nuevo gobierno. 1. “El compromiso de que tengamos un gobierno exitoso. Ya están cansados de tener, desde que nacieron, gobiernos con crisis sexenio tras sexenio”. 2. “La garantía de que ellos y los que vienen detrás podrán tener opciones de desarrollo humano que le permitan capitalizar un proyecto de vida justa y digna”. 3. “La certeza de que no se les considerará un agregado de menores de edad y que serán tomados en cuenta y valorados por la importancia que merecen”. 4. “El reconocimiento de que uno de los objetivos prioritarios de la Nación Mexicana es salvaguardar su juventud. Respetarla, orientarla, satisfacer sus necesidades legítimas y combatir todo aquello que impida su desarrollo”. 5 “La conciencia del obstáculo

<sup>82</sup> Relatório Prevenção da Violência do Banco Mundial (2012). Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164110717447/MX-Country-Assessment.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

<sup>83</sup> Disponível em: [http://www.imjuventud.gob.mx/que\\_es/desarrollo.html/](http://www.imjuventud.gob.mx/que_es/desarrollo.html/). (14 de mayo de 2002).

serio que están teniendo los jóvenes para incorporarse al mercado de trabajo, y contribuir así a la construcción del país”<sup>84</sup>.

As propostas foxistas se concentraram no desenho de um programa nacional, denominado ProJuventud, que tinha por objetivo garantir a igualdad de oportunidades educativas, incrementar a oferta de emprego e o autoemprego, atacar a distribuição de drogas e estabelecer programas de orientação de programas. O documento norteador do ProJuventud de 2002 faz alusão a abordagem adotada “ProJuventud – Jovenes actores estratégicos del desarrollo nacional” na linha empresarial. O documento enfatizou propostas para fomentar atividades e ações de empreendedorismo juvenil:

- Realizar estudios e investigaciones para identificar las problemáticas de los jóvenes empresarios o que trabajan por su cuenta y proponer políticas específicas.
- Promover el diseño y ejecución de planes económicos en el ámbito local, sustentados en el aprovechamiento de las capacidades productivas de las regiones que apoyen la vocación emprendedora de los jóvenes.
- Apoyar el desarrollo de investigaciones sobre los nuevos yacimientos productivos, para generarlos insumos que permitan diseñar esquemas de fomento a las iniciativas juveniles en estas actividades económicas.
- Realizar periódicamente foros sobre emprendedores y autoempleo juvenil con la participación de las instituciones gubernamentales de fomento, las organizaciones empresariales e instituciones académicas, donde se revisen los resultados de las acciones antes descritas y se propongan nuevas acciones.
- Promover la participación de las instituciones vinculadas al fomento empresarial con apoyos específicos para jóvenes emprendedores.
- Promover el diseño de cursos de comercialización y exportación para jóvenes microempresarios por parte de las instituciones correspondientes y las cámaras del sector exportador.
- Realizar ferias y exposiciones de empresas juveniles, para ampliar el mercado de sus productos y coadyuvar al mejoramiento de sus estrategias de comercialización y distribución.
- Promover la realización de talleres de capacitación para jóvenes emprendedores y para jóvenes trabajadores por su cuenta, con el propósito de coadyuvar a su actualización, profesionalización y mejora de sus estrategias de distribución y comercialización.

---

<sup>84</sup> SILVA, Mario. Los jóvenes y el nuevo gobierno. Joaquín Osorio Goicoechea (coord.). **Fox**: a un año de la alternancia. Tlaquepaque: ITESO, 2001, p. 91-92. Las palabras de Vicente Fox son retomadas por Silva de “De la generación de la crisis a la generación del cambio”, discurso de Vicente Fox Quesada en el Palacio Mundial de las Ferias, Puebla, Puebla, 17 de septiembre de 1999.

- Integrar a los servicios que presta el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), distintivos para las instituciones públicas y privadas vinculadas al fomento y apoyo a jóvenes emprendedores o a los jóvenes trabajadores por su cuenta para su fácil identificación.
- Difundir los servicios de asistencia técnica, comercial y de información sobre fuentes de financiamiento, trámites y contribuciones que ofrecen diversas instituciones y organizaciones, para impulsar y fortalecer las empresas productivas juveniles. (p. 78)

De acordo com as entrevistas realizadas, a partir do momento que o PAN assumiu o poder em 2000, o discurso oficial do Instituto Mexicano de la Juventud passa a girar em torno da visão “juventude como ator estratégico do desenvolvimento”. A *policy image* da política, isto é, o enquadramento do olhar sobre o problema e sobre a solução ficou em torno da perspectiva liberal. O jovem passou a ser visto como indivíduo dotado de capacidades para melhorar a própria vida e, com isso, contribuir para o desenvolvimento do país. Caberia ao governo garantir as oportunidades para os jovens, sobretudo por meio de cursos de empreendedorismo.

A comunidade de políticas de juventude, assim como no Brasil, é diversa e plural, contando com diferentes atores, entre os principais: pesquisadores acadêmicos, agentes de ONGs, burocratas, políticos, consultores.

Os pesquisadores acadêmicos constituíram também um grupo relevante na elaboração e proposição de políticas de juventude. Esses pesquisadores tinham bom relacionamento com a burocracia do setor de juventude. Ainda na década de 1980, como exposto anteriormente, o CREA instituiu o Centro de Estudos sobre a Juventude Mexicana que produzia pesquisas sobre a situação dos jovens. Nesse centro, articularam-se relações intensas entre a burocracia estatal e os pesquisadores acadêmicos. Por exemplo, pode-se citar a trajetória do professor e pesquisador José Pérez Islas como exemplo dessa relação entre pesquisadores e burocratas do setor de juventude, o CREA que se transformaria no Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve). Ele desempenhou diversos cargos públicos, entre os anos 1996 e 2006, como diretor do Centro de Pesquisas e Estudos sobre Juventude (CEIJ) e como diretor da Revista Jovem do Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve). Trabalhou também como consultor da Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ) e também pela Organização das Nações Unidas. É professor e pesquisador do Seminário da Educação Superior e Coordenador do Seminário de Pesquisas em Juventude (SIJ) da Universidade Nacional Autônoma do México



(UNAM)<sup>85</sup>. Ele, juntamente a outros pesquisadores e burocratas, articulou e organizou a comunidade de políticas de juventude que foi fundamental por elaborar propostas e soluções de políticas públicas, bem como conferir legitimidade pública para as ações do instituto. Além disso, essa comunidade também tinha relações com ONGs e movimentos de juventude, articulando também um campo da sociedade civil que os gestores e políticos do PRI ou do PAN tinham pouco acesso.

As ONGs também foram atores importantes. Elas se multiplicaram de forma intensa nesse período como resultado da abertura e contestação do regime priista, sobretudo nos centros urbanos – com destaque para a cidade do México. Formaram-se redes de organizações de juventude, com destaque para as seguintes redes: “Rede ambiental de Juventude”, “Rede de Prevenção de Adicções”, e a “Rede de Jovens pelos Direitos Sexuais e reprodutivos”. Embora cada rede mobilizasse dezenas de ONGs, elas não tiveram um papel determinante para pautar a lógica da política de juventude ou mesmo a visão.

Os atores mais influentes em termos de proposição de propostas e políticas públicas foram os burocratas do governo. No México, a burocracia estatal teve papel importante na articulação dos programas de juventude. Isso se explica pelo fato de o órgão de juventude no interior da estrutura do governo federal existir desde a década de 1950, com um corpo de servidores públicos de carreira. O grupo político do PAN desenhou as diretrizes previstas no documento, porém coube aos burocratas e à comunidade de políticas articular a implementação da política, conforme apontam as entrevistas realizadas.

### **5.3 Análise comparada da relação entre ideias e políticas de juventude no Brasil e no México**

A partir da década de 1980 e 1990 surge a preocupação com a juventude, ideia que ganha espaço em diversas instituições internacionais, como Banco Mundial e as Organizações das Nações Unidas, e também nas agendas de diversos países, em especial da América Latina, que priorizaram a criação de órgãos de juventude, como é o caso do Brasil e do México, aqui estudados. O conjunto de ideias sobre políticas de juventude que imperava na América Latina, nas décadas de 1990 e 2000, focava em dois grandes paradigmas: a) juventude como sujeito de

---

<sup>85</sup> Suas obras mais recentes são: *Teorías sobre la Juventud. La mirada de los Clásicos* (UNAM- Porrúa. México, 2008) e *Jóvenes Universitarios en Latinoamérica hoy* (UNAM-Porrúa. México, 2008).

direitos e; b) juventude como ator estratégico do desenvolvimento. Como já exposto anteriormente, havia outros conjuntos de ideias que mobilizavam os atores sociais e estatais – juventude como etapa problemática e juventude como momento de transição –, porém no caso brasileiro e no mexicano foram as duas primeiras que imperaram no período analisado (1999-2015).

A visão juventude como sujeito de direitos colocava o jovem como portador de direitos, priorizando as políticas de educação, saúde e direitos humanos. A visão “juventude como ator estratégico” compreendia a juventude como elemento indutor do desenvolvimento econômico, principalmente nos países com alta proporção de jovens em sua população. Essa visão enfatizava políticas de qualificação da mão obra jovem, por meio de cursos profissionalizantes. Embora as duas visões tenham pautado com seus elementos a política em cada país, foi possível perceber pelas entrevistas e documentos analisados que no subsistema de políticas de juventude brasileiro houve um claro predomínio da visão juventude como sujeito de direitos, e no caso mexicano “juventude como ator estratégico do desenvolvimento”.

Argumentamos que o Brasil teve elementos do paradigma “juventude como sujeito de direitos” e o México com o paradigma “juventude como ator estratégico do desenvolvimento”. Cada paradigma teve sua importância por mobilizar os atores e conferir coesão de identidade para a comunidade de políticas de juventude em cada país. As crenças fundamentadas em princípios influenciaram no reconhecimento de um problema e no conteúdo de uma política. O próximo quadro apresenta, de forma resumida, os valores e crenças associadas a cada paradigma.

**Quadro 11 - Paradigmas de juventude no Brasil e no México**

	<b>Paradigmas</b>	<b>Valores fundamentais e crenças associadas à juventude</b>	<b>Crenças próprias do subsistema da institucionalidade de juventude</b>
<b>Brasil</b>	Juventude como sujeito de direitos	Autonomia dos jovens Geração de capacidades para a cidadania	Integração de políticas Participação social
<b>México</b>	Juventude como ator estratégico do desenvolvimento / Capital humano	Exclusão dos jovens Jovens como elementos para o desenvolvimento do país Competitividade da mão de obra	Políticas de qualificação profissional Inclusão do jovem no mercado de trabalho

Fonte: Elaborado pelo autor.

Que as ideias circulam e impactam as políticas públicas já é um ponto consolidado na literatura. Mas o que circula e o qual impacto nos instrumentos dos programas de juventude? Essa pergunta é relativamente ampla e com poucos estudos consolidados<sup>86</sup>, analisando como as ideias impactam os instrumentos e programas. No caso aqui analisado, os paradigmas serviram como ideias norteadoras de mobilização de campos políticos da sociedade e de orientação macro para os programas nos dois países analisados. Portanto, os contextos importam.

No Brasil, o paradigma “juventude como sujeito de direitos” esteve desde a sua gênese associada a um campo de atores da sociedade que lutava pela ampliação de direitos na década de 1990. A vitória do Lula (PT) para a Presidência da República reorganiza a lógica de debater e discutir o papel do Estado para com os jovens. O Projeto Juventude do Instituto Cidadania sistematiza uma visão avançada no Brasil de como os jovens pobres deveriam ser tratados, em uma crítica à visão conservadora que via os jovens como um sinônimo de perturbação social. No México, por sua vez, embora a recriação do Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve) tenha sido em 1999, um ano antes das eleições presidenciais, e portanto da vitória de Vicente Fox (PAN), as forças neoliberais já estavam com hegemonia no tecido social e político do país. Os documentos oficiais enfatizam clara orientação para o empreendedorismo juvenil.

<sup>86</sup> Algumas exceções são: **Embaixadores da participação**: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP de Osmany Porto de Oliveira; e **Ideias e políticas públicas**: considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP, de Maria Clara Gabriel de Oliveira.

As comunidades de políticas de juventude tiveram papel essencial nos dois países. Como abordado na seção 2, as comunidades políticas identificaram problemas e atuaram no sentido de torná-los visíveis e de colocá-los na agenda governamental. Além disso, também identificam instrumentos de políticas, propostas de soluções e se mobilizam no sentido de criar espaços para a sua utilização. No Brasil, a comunidade de políticas foi formada por um conjunto mais heterogêneo, se comparado ao México. No caso brasileiro, pela própria natureza do contexto do lulismo (SINGER, 2012), havia uma explosão da participação dos atores sociais nos espaços de poder de institucionais. Essa característica brasileira fez com que o paradigma “juventude como sujeito de direitos” fosse um mote para a mobilização social, como exposto anteriormente. Houve três ciclos de conferências nacionais de juventude, mobilizando centenas de municípios e milhares de jovens. A comunidade de políticas do México mobilizou o paradigma “juventude como ator estratégico do desenvolvimento” para subsidiar ações de fomento, a qualificação profissional, e o crédito para jovens abrirem as próprias empresas.

Tanto a SNJ quanto o ImJuve tinham pouco orçamento e, portanto, pouca capacidade de implementar programas e políticas de grande escala. Porém, os dois órgãos ficaram responsáveis pela implementação de programas que se propunham a seguir as visões ideológicas norteadoras (paradigmas). A definição do público-alvo e os valores a repassar aos beneficiários indicam a correlação entre as ideias e valores com a execução de ações de tarefas. O Brasil implantou o ProJovem – programa destinado aos jovens de baixa renda – que visava aumentar a escolaridade e promover o jovem a realizar ações comunitárias e de cidadania. Além de ter como meta inserir os jovens de baixa renda no mercado de trabalho, por meio da oferta de cursos de capacitação. O México, por sua vez, elaborou o ProJuventud, em 2002, com o nome de “actores estrategicos del juventud” priorizando ações na lógica empresarial.

Embora cada país tenha a sua própria dinâmica interna, é evidente que o contexto internacional influencia os casos. As ideias, discursos e modelos institucionais – como órgãos destinados à juventude – percorrem os países da América Latina por meio dos atores e de agências de fomento internacional. A criação da política nacional de juventude no Brasil recebeu influência do caso mexicano<sup>87</sup> e de outros países.

---

<sup>87</sup> Como é exposto na reportagem da EBC, de 23 de janeiro de 2004, o cientista político Paulo Vannuchi, um dos coordenadores do Projeto Juventude, explica que ainda não está definido o tipo de instituição mais adequado para administrar essas políticas, em âmbito federal. “Em abril, vamos realizar um seminário internacional com doze países para ouvir relatos de outras experiências e descobrir as melhores”, afirma. Ele conta que no México, por

Embora cada país tenha recebido influencia de outros, o caso brasileiro é único na América Latina em termos de paradigma de mobilização social, refletindo o contexto de participação social dos governos Lula e Dilma. O país vivenciou naquele momento o auge da participação em espaços institucionais, com dezenas de conselhos, cada qual mobilizando o seu setor de políticas públicas por meio de conferências (AVRITZER, 2012). A ideia, portanto, de mobilizar direitos, de colocar os jovens como sujeitos ativos, estava inserido dentro de um contexto político nacional favorável, pois o Presidente da República Lula deu amplo respaldo político para Beto Cury e Luís Dulci implementarem o grupo interministerial e adotar as sugestões do Projeto Juventude do Instituto Cidadania. Esses atores atuavam dentro do mesmo campo político, hegemonizando, portanto, a comunidade de políticas de juventude. No entanto, isso não quer dizer que não tenha havido disputas de posições. Como exposto no tópico 4.1, o Banco Mundial, juntamente às fundações empresariais organizaram seminário Jovens Vozes, em 2004. Esse encontro teve por finalidade difundir a visão de mundo sobre o papel do jovem na sociedade, na chave liberal do empreendedorismo. No entanto, tal grupo de atores teve pouca inserção na comunidade de políticas de juventude que dominou a política de juventude, seja por meio da composição do Conselho Nacional de Juventude, seja por cargos em comissão da Secretaria Nacional.

O México, por sua vez, foi um dos precursores da adoção de um modelo difundido por órgãos internacionais, como o Banco Mundial, que via na explosão populacional de jovens nos países da América Latina uma oportunidade única para gerar crescimento econômico na região. Não houve grandes embates de visão naquele país, a comunidade de políticas de juventude no México, hegemonizada, sobretudo por burocratas de carreira e por pesquisadores acadêmicos, viam nesse paradigma um avanço em relação à ideia de “jovem com problema” que era muito forte no país, principalmente devido ao narcotráfico e violência nos centros urbanos envolvendo jovens.

Os paradigmas analisados demonstram que a definição da agenda de governo, quanto à elaboração de alternativas (propostas) é determinada pela articulação complexa de instituições, ideias e atores. Segundo Capella (2018), para compreender a agenda é preciso compreender o

---

exemplo, existe um instituto nacional para cuidar da questão, o que possibilita maior flexibilidade para captar recursos privados. Em outros países, há ministérios, secretarias e até órgãos ligados ao partido único, como é o caso da China”. Reportagem disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-01-23/ong-que-criou-fome-zero-deve-sugerir-unificacao-dos-programas-para-juventude-lula>. Acesso em: 12 out. 2019.

processo de definição de problemas, já que é nesse momento que uma questão inexistente pode chamar a atenção dos tomadores de decisão. Para que um problema chame a atenção dos políticos e demais autoridades governamentais, é necessário que uma imagem de uma política permita estabelecer a vinculação entre o problema e alguma solução. Tanto o Brasil quanto o México utilizaram imagens diferentes. O México apostou na imagem do empreendedorismo juvenil como uma forma de resolver os problemas do desemprego que assolava os jovens, bem como associou a imagem do jovem como um elemento para o desenvolvimento econômico do país. O Brasil, por sua vez, investiu na estratégia de mobilização social com os jovens por meio do discurso de direitos, utilizando diferentes estratégias, como a das conferências.

Os dois paradigmas – ator estratégico do desenvolvimento (México) e sujeito de direitos (Brasil) – disputaram a compreensão da política em relação aos jovens, ambas tentando superar a ideia que o jovem era um problema (chave de compreensão do aparato estatal da segurança pública). Os formuladores das comunidades políticas de ambos os países atuaram na construção de imagens calculando angariar apoios em diferentes setores da opinião pública. O conceito de imagem política que estamos denominando aqui como paradigmas é central para compreender a explicação sobre os monopólios e as mudanças em políticas públicas. A imagem política de que os jovens eram sinônimos de problemas (violência, drogadição, gravidez na adolescência etc) nos dois países foram questionados pela formação de comunidades de políticas e pela mudança da conjuntura política. Como afirma Baumgartner e Jones (1993), a compreensão da manutenção ou alteração da imagem de uma determinada política deve ser compreendida dentro do seu contexto político e institucional.

Cada país representou um paradigma (imagem de política). O Brasil com o discurso mobilizador de jovem como sujeito de direitos e o México como ator estratégico do desenvolvimento. O próximo quadro sintetiza esses aspectos.

**Quadro 12 - Ideias e estratégias de cada paradigma**

	<b>Paradigma</b>	<b>Ideias fortes</b>	<b>Estratégias utilizadas</b>
<b>Brasil</b>	Sujeito de direitos	Mobilização social, jovem como ser integral.	Conferências. Ocupação de cargos no Executivo Federal de militantes de movimentos sociais.
<b>México</b>	Ator estratégico do desenvolvimento	Formação e qualificação profissional. Jovem como parte do desenvolvimento.	Cursos de qualificação profissional. Programas que visavam a intersectorialidade com foco na qualificação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora cada paradigma fosse o núcleo central da elaboração dos discursos e documentos oficiais, na análise realizada (entrevistas e documentos) percebeu-se que, na prática, muitas vezes havia elementos dos dois paradigmas nas estratégias utilizadas pelos dois países. O ProJovem, programa carro chefe da política nacional de juventude brasileira tinha como um dos objetivos a qualificação profissional de jovens de baixa renda para o mercado de trabalho – ideia defendida pelo Banco Mundial, um dos principais atores no cenário internacional que sustentavam tal argumento. O México, por sua vez, com o ProJuventud, defendia a visão de um jovem integral, que deveria ser atendido em sua plenitude pelo Estado mexicano, por isso, a sua ênfase na intersetorialidade. Esse discurso da intersetorialidade como garantia de direitos apareceu em muitas entrevistas com os gestores e burocratas mexicanos. Portanto, embora cada país tivesse um núcleo discursivo, isso não quer dizer que não havia elementos de outros paradigmas presentes também.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS A PARTIR DA ANÁLISE COMPARADA DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE JUVENTUDE NO BRASIL E NO MÉXICO

O presente trabalho teve por objetivo investigar quais foram os elementos, atores e alternativas que caracterizaram a formação da agenda de juventude no Brasil e no México. Esse objetivo geral, por sua vez, se desdobrou em dois objetivos específicos: (1) analisar a formulação de políticas de juventude em cada país; e (2) fazer uma análise comparada entre os dois países para compreender as semelhanças e diferenças da atuação estatal nas políticas públicas para os jovens. Esta pesquisa foi motivada pela percepção de uma incipiente literatura sobre como os governos atuam para resolver ou melhorar as condições de vida dos jovens. No levantamento bibliográfico, ficou exposta à ausência de análise comparada da criação de estruturas de juventude nos países da América Latina nas décadas de 1990 e 2000. Ainda assim, percebe-se grande concentração de estudos sobre juventude nas áreas da pedagogia, sociologia da educação e antropologia. Dessa forma, este estudo visou contribuir para preencher essa lacuna.

Argumentamos que para compreender a formulação de políticas de juventude e suas principais características nos dois países, é necessário mobilizar de forma combinada conceitos provenientes da literatura de políticas públicas, tais como: formação de agenda, agenda governamental, comunidades de políticas, subsistemas, imagem da política (*policy image*). Essas lentes analíticas nos permitiram compreender o modo pelo qual as ideias, atores e instituições se articularam para prover as políticas de juventude nos dois países. Para compreender o modo como as ideias de modelos de políticas de juventude são incorporadas em cada país, os formatos que assumem ao se materializarem em políticas públicas, e quais fatores e atores que atuam nesses processos foram mobilizados, foram analisadas as literaturas que abordam as políticas de juventude de cada país, bem como a literatura latino-americana de juventude.

Como demonstrado na terceira seção e nas análises específicas de cada país na seção 4, há um número considerável de produções que se dedicam a compreender o papel dos jovens nas respectivas sociedades, bem como análises panorâmicas sobre programas governamentais destinadas aos jovens. Esse padrão de análise sobre os programas destinados aos jovens se repete também em outros países. Analisar casos isolados é importante, e cada literatura nacional faz isso com profundidade, porém defendemos que é preferível usar dois ou mais casos no



sentido de permitir uma compreensão mais global de processos de políticas públicas. A escolha do Brasil e o México – os dois maiores países da região da América Latina – contribuiu para compreender os motivos da ascensão da pauta de juventude na agenda governamental na América Latina.

A seção 3 demonstrou que o Brasil e México têm trajetórias diferentes no desenvolvimento do subsistema de políticas de juventude. O México já tinha uma longa tradição, desde a década de 1940, com órgãos no governo federal destinados exclusivamente a elaborar e coordenar as políticas para jovens. No entanto, o país voltou a ter uma dinâmica do subsistema a partir da recriação do Instituto Mexicano de la Juventud no ano de 1999. O Brasil, por sua vez, desenvolveu um subsistema de políticas para jovens a partir da eleição de Lula, em 2002, que resultou na criação da Secretaria Nacional de Juventude, em 2005.

A seção 4 demonstrou como a pauta de juventude adentrou na agenda governamental em cada país, bem como a organização dos subsistemas de políticas de juventude em cada um deles. O ingresso de um problema na agenda governamental depende de muitos fatores. Na descrição e no levantamento de dados realizados nessa parte, foi detectado que o ingresso do tema de juventude em ambos os países seguiu alguns elementos em comum, tais como: contexto internacional favorável e a presença de atores sociais que pressionavam os governos. Os dois casos ilustram bem o modelo, pois permitiu “examinar o papel interligado de todos os atores, ideias e instituições envolvidas na produção da política” (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 13).

O caso brasileiro demonstra como a ascensão da pauta de juventude contou com o fluxo dos problemas (indicadores de desemprego juvenil recorde, altas taxas de jovens fora da escola, altas taxas de violência urbana envolvendo jovens etc), o fluxo da política (ascensão de um novo grupo político no poder com a eleição de Lula), e o fluxo das soluções (sugestão da criação de órgão de juventude e um programa nacional para jovens), resultando na Política Nacional de Juventude, em 2005. O modelo de Kingdon – de pensar a agenda governamental – foi especialmente útil para articular os elementos da análise no caso brasileiro. Os jovens que eram a realidade passam a ser um problema na década de 1990, sobretudo em função da formação de um campo de atores da sociedade civil que passa a articular e a publicizar dados e informações sobre a situação dos jovens. A eleição de Lula foi um marco importante para pensar a juventude em novas dimensões, em uma nova chave analítica, na perspectiva de direitos, como trabalhado na seção 4.

No México, os altos índices de violência urbana vinculada ao narcotráfico nos centros urbanos e índices elevados de desemprego no país marcaram o fluxo de problemas da situação dos jovens mexicanos. Além disso, a falta de integração e articulação dos programas também foi algo diagnosticado como grande problema a ser enfrentado, sobretudo pelos burocratas do governo. A comunidade de políticas de juventude no México, que teve a supremacia dos burocratas, propôs como solução a criação de um Instituto como uma forma de fortalecer o setor de políticas de juventude dentro do governo. Esse fluxo de propostas foi articulado pelos burocratas com o apoio decisivo de outros atores que faziam parte da comunidade de políticas de juventude no México. A criação do Instituto Mexicano de la Juventud, diferentemente do caso brasileiro, não foi resultado de uma alteração do fluxo da política, pelo contrário: o Instituto foi criado no último ano de governo do PRI, em 1999, e em 2000 foi eleito o Presidente Vicente Fox do PAN.

Dados, estatísticas e indicadores são mobilizados para demonstrar a existência e a abrangência de uma determinada situação. A existência dos indicadores sobre os jovens chamaram a atenção dos governos – brasileiro e mexicano – sobre o “problema” juventude. As diferentes dimensões da vida dos jovens e suas dificuldades passaram de uma situação socialmente percebida, transformando-se em problema. Assim, já na década de 1990, havia uma percepção de que era necessário que os governos “fizessem algo” em relação aos jovens como exposto na seção 4.

Mas os dados e os indicadores são apenas elementos para justificar a visão e a narrativa de como os atores compreendem a realidade. A forma como o problema é reconhecido pelos atores políticos e a maneira como é definido na agenda governamental orientou as escolhas de alternativas no processo decisório dos dois países. A definição do problema pautou a construção de estruturas administrativas, leis e programas. Os atores, que ao longo da tese denominamos como partes integrantes de comunidades de políticas, tiveram papel fundamental nos dois processos. Cada país teve a sua própria dinâmica naquilo que denominamos de subsistema de políticas de juventude.

Como defendido por Baumgartner e Jones (1993), o subsistema é um nível que fica entre os macrossistemas (embates das grandes ideias e atores) e o nível do microsistema (embates de níveis muito técnicos). Os líderes políticos operam no macrossistema articulando os grandes interesses nacionais, envolvem atores como o Presidente da República, Deputados e Senadores. No caso brasileiro, o Presidente da República Lula foi um ator importante no

macrossistema que conferiu legitimidade a pauta de juventude. Um exemplo disso foi que a Secretaria Nacional de Juventude ficou dentro da Secretaria Geral da Presidência da República, isto é, na centralidade política do governo. Enquanto, no México, o Presidente Vicente Fox, colocou os jovens na centralidade do seu discurso político para uma “nova era” que se abria para o país com a sua eleição. A criação do ProJuventud – programa que tinha por finalidade articular as diversas iniciativas do governo federal – contava com o respaldo presidencial. O ImJuve foi alocado no Ministério da Educação com o propósito de ter maior poder orçamentário e, com isso, de atuação em termos de oferta de programas. No entanto, foi no subsistema que a pauta de juventude ganhou densidade nos dois países.

O subsistema de juventude no caso brasileiro foi criado enquanto espaço que agregava atores, ideias e instituições a partir da criação da Secretaria Nacional de Juventude, em 2005, no governo Lula. Portanto, a criação dessa estrutura possibilitou o surgimento e a organização de um setor de política dentro da institucionalidade brasileira. O subsistema de política é resultado de um contexto de um novo padrão de relação sociedade-Estado que teve intensa participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. As redes de entidades, pesquisadores, movimentos de juventude e partidos políticos de esquerda conformou a comunidade de políticas de juventude que já existia desde a década de 1990, e que passou a ter um lugar dentro da institucionalidade brasileira – a SNJ e o Conselho Nacional de Juventude.

A eleição de Lula e a criação da Secretaria Nacional de Juventude foram os pontos determinantes para a criação do subsistema de políticas de juventude no Brasil, pois se institucionalizou dentro do Estado um órgão com uma burocracia própria, com a finalidade de coordenar políticas para jovens. Além disso, foi criado o Conselho Nacional de Juventude (ConJuve) que tinha por finalidade ser um espaço de participação e de interlocução com a sociedade. O contexto político de ascensão de um partido de centro-esquerda (PT) conferiu importante ‘pano de fundo’ na legitimação das pautas populares, como a criação de novas institucionalidades (secretaria de mulheres, igualdade racial, economia solidária etc). É nesse contexto que foi pautada a criação da Política Nacional de Juventude (PNJ), em 2005.

O México, por sua vez, não teve um evento político que deflagra-se o processo de desenvolvimento do subsistema, como foi a vitória de Lula (PT) no Brasil. Como exposto na seção 4, a recriação do Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve) foi resultado de um processo de incrementalismo, nos termos de Lindblom (1981). O acúmulo de conhecimento técnico da burocracia estatal e uma intensa articulação com pesquisadores de centros universitários do país

garantiram uma rede de apoio à política de juventude no país, que oscilou em função do governo. A gestão do Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) voltou a priorizar essa pauta, transformando a Direção da Causa Jovem no Instituto Mexicano de la Juventud, por meio de uma lei federal, garantindo, assim, o apoio político do parlamento.

O processo de criação dos dois órgãos ocorreu em contextos políticos diferentes. A criação do ImJuve, em 1999, e a consolidação do subsistema de políticas para jovens no México ocorreu nos dois governos do Partido da Ação Nacional (PAN) – Vicente Fox (2000-2006) e Felipe Calderón (2007-2012), sendo este período o auge do neoliberalismo no país. Já no Brasil, a SNJ foi criada no primeiro governo de centro-esquerda do país, na gestão Lula (2003-2010), período marcado pelas políticas sociais e inclusão no país (SINGER, 2012).

Quais ideias e atores foram relevantes para pautar as políticas de juventude nos dois países? As ideias circulam e influenciam as políticas públicas. Este é um axioma relativamente consolidado na literatura de difusão de políticas públicas. A difusão de modelos institucionais de políticas públicas bem como seus paradigmas aponta para o papel relevante desempenhado pelas comunidades de políticas públicas, o que ajuda a explicar a multiplicação dessas iniciativas na região (17 países) que criaram coordenadorias e instituto de juventude nas décadas 1990 e 2000.

Argumentamos que o conceito de comunidade de políticas públicas é importante para explicar o fenômeno de circulação de ideias e de políticas públicas em análise, e também para compreender a articulação das ideias e dos interesses dos atores. Como abordado na seção 2, as comunidades de políticas públicas identificam problemas e atuam na proposição de soluções no sentido de dar visibilidade para as pautas que julgam relevantes. Elas mapeiam as possibilidades de soluções, como instrumentos de políticas e propostas de estruturas administrativas, e mobilizam políticos e atores da sociedade civil de maneira ampla para fazer com que as suas ideias prosperem. O Brasil implementou o ProJovem como principal programa de inclusão de jovens de baixa renda no país. Esse programa estava dentro de uma ideia maior da comunidade de políticas de juventude para promover uma reorientação do Estado com os jovens de baixa renda, deslocando o eixo de compreensão dos jovens da segurança pública para o eixo da política social. O México implementou o ProJuventud que é um programa com a finalidade de ser uma estratégia para garantir a intersetorialidade. A primeira versão do programa (2002-2006) – objeto de análise – priorizou o empreendedorismo juvenil, com microcréditos e cursos de qualificação que exemplificam a visão de mundo do grupo político

que estava no poder (PAN), e também dos operadores da política de juventude no recriado Instituto Mexicano de la Juventud.

As comunidades de políticas públicas são grupos de atores constituídos em torno de ideias, valores e interesses – a respeito de um problema e de uma solução. Diferentes atores em cada país atuaram nas comunidades de políticas de juventude: burocratas, assessores, políticos, consultores, acadêmicos, juventudes partidárias, militantes de movimentos sociais, ativistas de ONGs, agências internacionais como a ONU, UNICEF, OIJ e o Banco Mundial. As Organizações Internacionais tiveram papel fundamental com recursos de dar visibilidade para as forças internas poderem discutir a pauta de juventude em cada país, sobretudo por conta do rápido crescimento de jovens na América Latina. No entanto, as forças internas de cada país é que foram fundamentais para garantir estratégias de pautar o tema de juventude na agenda governamental.

A variedade de atores que compõe as comunidades de políticas de juventude fica clara quando analisados os dois casos em torno da criação das estruturas de formulação de políticas, isto é, a SNJ no Brasil e o ImJuve no México. Ser membro de um grupo que compõe a comunidade de políticas não exclui a possibilidade de fazer parte de outro grupo. Podemos citar como o caso dos burocratas que transitam nas universidades. Ou dos acadêmicos que transitam nas universidades. Eles são referências no meio acadêmico, mas também atuaram dentro da institucionalidade. No caso brasileiro, nomes como Helena Abramo e Regina Novaes são bons exemplos, pois além de serem referências teóricas sobre políticas de juventude, atuaram intensamente dentro da Política Nacional de Juventude no país, ocupando cargos comissionados de primeiro escalão na SNJ. No caso mexicano, José Pérez Islas também se destaca nesse sentido, sendo um dos principais nomes de referência no México e na literatura latino-americana de juventude, ocupando importantes cargos a frente do Instituto Mexicano de la Juventud, e contribuindo para desenhar as propostas e implementá-las. É um acadêmico independente, sem vínculos diretos com agremiações partidárias, que transita nas redes temáticas de juventude, na burocracia estatal e nos centros acadêmicos.

Os acadêmicos foram importantes para a produção do conhecimento sobre as políticas de juventude. Dados, informações e conhecimento vindos desses atores contribuíram para sustentar ideias e serviram como base para o surgimento de ideias alternativas. Nos dois casos analisados, observamos a participação de acadêmicos no desenho dos programas. Os acadêmicos tornam-se atores relevantes, não somente por produzirem conhecimento, mas

também por assumirem um papel de ativistas articuladores, ao circularem entre espaços e fóruns ligados a pesquisas e espaços de decisão, como relatado na seção 4.

Nos dois casos analisados, os pesquisadores foram altamente coesos e articulados, o que obviamente não significa que não houve disputas de posições, mas nos pontos centrais diz respeito às diretrizes em que houve grandes consensos. Trata-se de uma explicação que se aproxima e se assemelha ao modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que analisam a hierarquização das crenças e valores. Os pesquisadores acadêmicos estavam dentro da comunidade de políticas e tiveram papel fundamental por agrupar e articular as ideias guarda-chuvas. Como exposto na seção 5, os paradigmas hegemônicos em cada país guiaram os programas governamentais para os jovens no período analisado. O contexto político foi fundamental e determinante, como já exposto, porém a comunidade de políticas teve um papel de articular às alternativas e propostas. Por exemplo, no caso mexicano, o contexto político marcado pelo neoliberalismo construiu espaços para o avanço de propostas que giravam em torno do empreendedorismo juvenil. O governo panista de Vicente Fox priorizou as propostas de ações de cursos de qualificação profissional, colocando a responsabilidade de geração de renda nos próprios jovens, em uma típica visão liberal. Esses conjuntos de valores denominaram de “ator estratégico do desenvolvimento”. O caso brasileiro foi diferente, o contexto político foi marcado pela ascensão de um governo de centro-esquerda com uma visão de priorizar as políticas sociais. A comunidade de políticas de juventude brasileira articulou propostas que priorizavam os jovens de baixa renda, dentro de uma visão de promoção de direitos, e que aqui a denominamos como “sujeito de direitos”.

As juventudes partidárias nos dois casos também tiveram papel essencial em termos de articulação dentro do mundo da política. No caso brasileiro, as juventudes partidárias da base governista (PT, PCdoB, PSB, PDT, PMDB) articularam o avanço dos marcos legais dentro do Congresso Nacional, com deputados e senadores. No entanto, não tiveram a mesma capacidade em termos de formulação de alternativas. As entrevistas apontaram que havia baixa produção de formulação de PPJs, no interior dos partidos políticos, no período analisado. No caso mexicano, as juventudes partidárias tiveram um destaque um pouco de maior, sobretudo a juventude vinculada ao PRI, partido que esteve a frente do governo federal por quase 70 anos. De acordo com as entrevistas, as juventudes partidárias dos três maiores partidos políticos – PRI, PAN, PRD – foram celeiro de formação de quadros políticos que ocuparam os cargos de confiança do Instituto. Entretanto, como o caso brasileiro, as juventudes partidárias pouco formulavam em termos de propostas de programas.

Em ambos os países, setores das juventudes partidárias se aliaram a burocratas e acadêmicos para suprir tal deficiência de formulação. Tal relação muitas vezes era tensa, pois havia disputa de posicionamentos. Mas em grande parte das vezes, as juventudes partidárias ocupavam os espaços de poder e logo em seguida compunham com setores da burocracia e dos pesquisadores e ativistas de ONGs para garantir a implementação de programas. Ressalta-se que tanto o ImJuve (México) como a SNJ (Brasil) tinham baixíssimo orçamento, o que explica a diminuição da disputa partidária em torno do controle político desses órgãos. Esta baixa disputa política é um dos fatores que explica a predominância de burocratas, acadêmicos e militantes de movimentos sociais na comunidade de políticas de juventude em detrimento dos quadros partidários.

O crescimento populacional dos jovens no mundo, de modo geral e nos países da América Latina em particular, fez com que os Estados, os agentes do mercado e as entidades da sociedade civil passassem a se preocupar sobre como lidar com esse segmento gigantesco que cresceu de forma vertiginosa nas décadas de 1980 a 2000. Brasil e México lançaram, cada qual a seu modo, programas para jovens ao longo dos últimos 40 ou 50 anos. Entretanto, é a partir da criação de estruturas de formulação de programas para jovens no governo federal que estes países colocam este tema na agenda governamental, pelo menos no plano discursivo e de mobilização. No nosso entender, os programas criados especificamente para jovens ajudaram a dar maior visibilidade para um público até então numeroso em termos absolutos e proporcionais na sociedade, porém, até então invisível na agenda governamental.

Os estudos de caso apontam para a importância de diferentes elementos com impacto nas políticas públicas. Em primeiro lugar, destaca-se a relação com as políticas e contextos prévios. De acordo com a corrente do neoinstitucionalismo histórico, políticas prévias funcionam para constranger as novas políticas, dado que os custos de optar por novos caminhos sejam altos. Hall (1993) aborda as mudanças nas políticas públicas mostrando que ela pode ocorrer em diferentes níveis, desde uma alteração relevante e abrupta comparado ao período anterior, quando ocorre uma mudança de paradigma, até pequenas alterações nos instrumentos que os governos passam a utilizar. Os estudos de caso aqui analisados apresentam variação nesses dois sentidos. Se o caso brasileiro é apontado como uma quebra de paradigma, por colocar os jovens pobres, de baixa renda, no centro da agenda governamental no que tange o foco da recém-criada Secretaria Nacional de Juventude, em 2005, o caso mexicano é um exemplo de continuidade fraca, apesar das mudanças nas ideias macro. Embora o México tenha adotado um paradigma ultraliberal a partir da eleição de Vicente Fox, não houve grandes

mudanças em termos de oferta de programas para jovens na década de 2000, com exceção do ProJuventud, que foi muito mais um programa para garantir a intersectorialidade, enfatizando ações de empreendedorismo juvenil. Além disso, o caso mexicano mostra a continuidade de um setor da burocracia estatal existente que tinha papel relevante desde a década de 1980. Esse setor da burocracia, articulado com acadêmicos e quadros das juventudes partidárias garantiram um avanço gradual para evitar os custos de grandes transições.

A não existência de uma burocracia de juventude bem articulada no governo federal brasileiro na década de 1990 fez com que os primeiros anos de governo Lula fossem essenciais. A criação do setor de juventude no interior do Executivo Federal foi pautada pela comunidade de políticas de juventude e também anos, mais tarde, acabou moldando a própria comunidade de atores.

Embora as comunidades foram muito importantes na articulação dos problemas e das alternativas, o contexto político e social foi determinante para pautar o desenho de cada política de juventude. O petismo moldou uma nova forma de relação entre instituições e sociedade civil. E isso não foi diferente no caso das políticas de juventude. O governo Lula, desde a sua gênese, conferiu apoio político para que os jovens de baixa renda tivessem prioridade na agenda. Muitos atores que participaram de fora do Estado na proposição da criação de uma institucionalidade para os jovens, após a criação da SNJ, passaram a ocupar cargos nesse mesmo órgão. A lógica de participação de atores da sociedade civil para dentro do Estado brasileiro no período petista pautou intensamente o desenho da política de juventude. Esses tipos de relações entre Estado e sociedade civil torna turvo o papel desempenhado pelos atores, porque ora estavam nas Universidades ou atuando nos partidos políticos, ora estavam no Congresso articulando politicamente com deputados, ora estavam em cargos comissionados gerindo programas para jovens. No Brasil, o período entre 2003 a 2015 demonstra que atores que surgiram na sociedade civil em pouco tempo passaram a atuar como atores dentro do Estado nacional. Os acadêmicos e os quadros de movimentos de juventude demonstram essa situação. Pesquisadores e militantes que atuaram nas décadas de 1990 e início dos anos 2000 ocuparam cargos na direção da Secretaria Nacional de Juventude e foram membros do Conselho Nacional de Juventude. Essa característica da composição do núcleo dirigente da política de juventude no Brasil, no período entre 2003 e 2015, fez com que a ação governamental fosse capilarizada e permeável às demandas sociais, sobretudo por meio da lógica da mobilização social das conferências e conselhos, como demonstrado nas seções 4 e 5. Essas marcas da composição do cenário político



e social do Brasil marcaram as diferenças na definição dos problemas e na proposição de alternativas comparado ao caso mexicano.

No México, a recriação do Instituto Mexicano de la Juventud foi marcada pelos constrangimentos das estruturas e lógicas anteriores que perduram desde a década de 1950. Nesse caso analisado, as estruturas estatais, sobretudo a burocracia estatal foi o ator com mais relevância na condução da política de juventude no período verificado. Houve pouco envolvimento dos atores da sociedade civil de modo geral. E a pouca participação de membros externos ao governo foi tutelada, como demonstra o caso do processo de escolha para membros do Conselho de Monitoramento de Políticas para Jovens (Consepp). A escolha ocorre por meio de um edital público, no qual os jovens devem se candidatar com um projeto. Membros do governo avaliam a relevância de cada candidatura e escolhem os dez membros para compor o conselho. Os acadêmicos, em especial pesquisadores de Universidades Públicas, formam um dos poucos atores da sociedade civil a participar em termos de proposição de alternativas e, às vezes, como membros da gestão do ImJuve. A forte guinada ultraliberal em 2000 com a eleição de Vicente Fox alterou pouco o subsistema de políticas de juventude mexicana, isto é, foram modificados os cargos de direção do órgão, mas os quadros técnicos permaneceram os mesmos.

As relações entre atores, ideias e instituições explicam as diferenças nas trajetórias das políticas de juventude nos dois países. De acordo com Gurza-Lavalle *et al.* (2017) os processos de institucionalização de valores, interesses, demandas e recursos de atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil são baseadas nos processos de relações que atores sociais estabelecem com o Estado. De acordo com os autores, os mecanismos institucionais, relacionais e sociais condicionam o processo de institucionalização pela herança prévia de interações socioestatais e por meio de espaços de articulação criados por atores sociais e políticos. O caso brasileiro é um exemplo dessa proposição teórica, muitos dos militantes e ativistas de movimentos e entidades de juventude ocuparam cargos comissionados, aumentando a formação de redes de apoiadores a partir do uso de recursos institucionais, como as conferências municipais e fóruns para debater programas para jovens. Esses mecanismos – ocupação de cargos e espaço sociais de mobilização (conferências) – consistem em condições que afetam as instituições, além da composição partidária e eleitoral dos poderes legislativo e executivo.

A permeabilidade dos governos aos atores sociais no que tange a formulação das políticas públicas afetam as propostas (alternativas) e os instrumentos. Quanto maior a

porosidade do Estado às demandas dos atores coletivos, maior a tendência que estes adentrem com suas lógicas de atuação, como foi o caso brasileiro. O México, pelas características do seu próprio Estado, com alta presença estatal na vida social, e pelas características da sociedade civil mexicana (ISUNZA VERA; GURZA-LAVALLE, 2012; OLVERA, 1999), não teve a mesma dinâmica com os atores sociais para construir os programas de juventude.

Outro ponto interessante refere-se às capacidades estatais (GOMIDE;PIRES, 2014)) no provimento de normativas legais e lógicas administrativas para operar a política como mecanismos na construção de políticas públicas. O Estado mexicano já tinha longa tradição na capacidade de operar programas para jovens por meio de estruturas administrativas de coordenação de programas para jovens existentes desde a década de 1950. A recriação do Instituto em 1999 aproveitou as estruturas e lógicas existentes, sobrando pouco espaço para a inovação junto aos atores sociais. Já no caso brasileiro foi diferente. A eleição de Lula em 2002 e o contexto de ebulição de movimentos sociais promoveram a emergência de atores sociais em torno da pauta de juventude. Tal contexto contribuiu para a conformação de uma comunidade de políticas articuladas e militantes que conferiu alta permeabilidade social ao subsistema de políticas de juventude no Brasil.

A dinâmica das conferências de juventude no caso brasileiro exemplifica os mecanismos relacionais que a comunidade de políticas de juventude no Brasil utilizou para ampliar a rede de apoiadores e coalizões ao longo do tempo. Estas redes e coalizões incluem as redes de ativismo dos movimentos e de articulação dos atores sociais na defesa das demandas de juventude, bem como membros dos Executivos e Legislativos dos municípios e estados. Esses processos de interações socioestatais contribuíram para a formação de redes de movimentos, aumentando a influência dos atores sociais na política pública, como foi o caso brasileiro.

A contribuição analítica da presente tese consistiu na ampliação do conhecimento sobre os atores, ideias e instituições na formulação de políticas públicas dentro do campo da ciência política. Espera-se também contribuir com uma agenda de pesquisas sobre a análise comparada de políticas públicas, utilizando os conceitos e lentes teóricas do campo. A análise da organização, institucionalização e funcionamento dos subsistemas das políticas públicas mostrou-se relevante por poder articular diferentes elementos em uma análise integrada, como foi a análise das políticas de juventude nos dois maiores países da América Latina. O trabalho também pode auxiliar a análise de outras políticas públicas de reconhecimento de direitos que

se expandiram na região (mulheres, negros, LGBTT etc), pois tal referencial e metodologia auxiliam na identificação de atores chaves, as ideias predominantes e as instituições envolvidas.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.
- ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo: ANPED/PUC-SP, n. 5-6, p. 25-36, 1997.
- ABRAMO, Helena Wendel. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro P. P. (org). **Retratos da juventude brasileira**: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- ABRAMO, Helena Wendel. Espaços de juventude. In: FREITAS, Maria. V. de; PAPA, Fernanda (org.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/Friedrich Ebert Stiftung, 2003.
- ABRAMOVAY, M. *et al.* **Juventude, juventudes**: o que une e o que separa. Tradução. [s.l.] UNESCO, Representação no Brasil, 2006.
- ABRAMOVAY, M. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Tradução. [s.l.] Ed. UNESCO Brasil, 2002.
- AGUAYO Quezada, Sergio; PARRA Rosales, Luz Paula. **Las Organizaciones no Gubernamentales de Derecho Humanos en Mexico**: entre la democracia participativa y la electoral. Mexico: Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: IPEA (Texto para discussão), 2012.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.
- BANGO, J. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (org.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of attention**: how government prioritizes problems. Tradução. [s.l.] Univ. of Chicago Press, 2007.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John D. Comparative studies of policy dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, p. 947-972, 2011.

BÉLAND, Daniel; MAHON, Rianne. **Advacend introduction to social policy**. Reino Unido: Elgar Advanced Introductions, Edward Elgar Publising, 2016.

BERNARDI, Bruno Boti. **O processo de democratização e a política externa mexicana de direitos humanos**: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006). 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2009.

BIRKLAND, Tomas A. **An introduction to the policy process**. New York, M. E. Shape, 2005.

BORGES, André. **Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso**: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. Trabalho apresentado no XXIV Simpósio Nacional de História - Associação Nacional de História (Anpuh), São Leopoldo, RS, 2007.

BOURDIEU, P.; VAITSMAN, J. **Questões de sociologia**. Tradução. [s.l.]. Fim de Século, 1984.

BRASIL. Decreto nº 7.851, de 30 de novembro de 2012(c). Altera o Decreto nº 7.688, de 2 de Março de 2012, que Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República; Altera o Decreto nº 7.405, de 23 de Dezembro de 2010, para Transferir Responsabilidades do Programa Pró-catador para a Secretaria Geral da Presidência da República; Altera o Anexo II ao Decreto Nº 7.493, de 2 de Junho de 2011; e Dispõe sobre o Remanejamento de Cargos em Comissão. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7851.htm). Acesso em: 24 maio 2015.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Balanço de gestão, 2011/2014**. Disponível em: [http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/3632/Balanco\\_Gestao\\_SNJ\\_2011-2014.pdf](http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/3632/Balanco_Gestao_SNJ_2011-2014.pdf).

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Estação juventude**: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude. Organizado por Helena Abramo. Brasília: SNJ, 2014.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. *et al.* (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel dos Subsistemas, Comunidades E Redes. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 101, p. 57–76, mar. 2015.

CASTILLO-BERTHIER, Héctor. **Juventud, cultura y política social, inédito**. Tesis de doctorado - Facultad de ciencias políticas y sociales de La UNAM, 1998.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam (org.). **Juventude, Juventudes**: o que une e o que separa. UNESCO, Brasília, 2006.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Transformaciones**

**demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile, Cepal, LC/G.2378(SES.32/14), 2008a.

CHAND, Vikram K. **Mexico's Political Awakening.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2001.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.

COLLIER, D.; MAHONEY, J. **Insights and Pitfalls:** Selection Bias in Qualitative Research. *World Politics*, n. 49, p. 56-91, 1996.

CRUZ NETO, Otavio. **Nem soldados, nem inocentes:** juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

EASTON, D. **The political system:** an inquiry into the state political science. Tradução. [s.l.: s.n.], 1957.

FREEMAN, J. L. **The political process:** executive bureau-legislative committee relations. Tradução. [s.l.] Random House, 1955.

FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho. **Políticas Públicas:** juventude em pauta. São Paulo: Cortez; Ação Educativa; Fundação Friedrich Ebert, 2003.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory:** strategies for qualitative research. Tradução. [s.l.] Aldine de Gruyter, 1967.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R.O., 1993. Ideas and Foreign Policy: an Analytical Framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (eds.). **Ideas and Foreign Policy:** Beliefs, Institutions and Political Change. Ithaca: Cornell University Press.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea. 2014.

GRIFFITH, E. S. **The impasse of democracy.** Tradução. [s.l.] Harrison-hilton, 1939.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.

HALL, P. A. **The political power of economic ideas:** Keynesianism across nations. Tradução. [s.l.] Princeton University Press, 1989.

HALL, P. A. Policy Paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 175-296, 1993.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, p. 113, 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública:** seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral. Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier,

2013.

HUNTINGTON, S. P. **The third wave: democratization in the late twentieth century.** Tradução. [s.l.] University of Oklahoma, 1993.

IKENBERRY, G. J. America's Imperial Ambition. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 5, p. 44, 2002.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA-LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 105-121, mar. 2012.

JENKINS, W. I. **Policy analysis a political and organisational perspective.** Tradução. [s.l.] M. Robertson, 1978.

JENKINS-SMITH, H. C.; CLAIR, G. K. S.; WOODS, B. Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time. **American Journal of Political Science**, v. 35, n. 4, p. 851, 1991.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opin. Publica**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: Adocacy Networks in International Politics.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KERBAUY, M. T. M. **Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais.** Estudos de sociologia, São Paulo, v. 18/19, p. 193-206, 2005.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies.** 3. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

KINGDON, J. Formação da Agenda. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: as grandes interrogações. **Revista de Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, Sept./Oct. 2006.

KRAUSKOPF, D. **Políticas de juventud en Centroamerica.** San José (Costa Rica): Primeira Década, 2003.

LASSWELL, Harold D. **Politics: who gets what, when how: With postscript (1958).** Tradução. [s.l.] World, 1963.

LASSWELL, Harold D. **Política: quem ganha o que, quando, como.** Brasília: Ed. UnB, 1984. 172p.

LEAO, Geraldo; DAYRELL, Juarez Tarcísio; REIS, Juliana Batista dos. Juventude, projetos de vida e ensino médio. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 117, p. 1067-1084, Dec. 2011.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political**

**Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682–693, 1971.

LÓPEZ PACHECO, Jairo Antonio. **El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas**. El Cotidiano [en línea], 2015.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures: contrasting quantitative and qualitative research. **Political Analysis**, n. 14, p. 227-249, 2006.

MARCIAL, Rogelio. Políticas públicas de juventud en México: discursos, acciones e instituciones. **Revista Universitaria de Desarrollo Social**, 2015.

MARGULIS, M.; URRESTI, M. La juventud es más que una palabra. In: MARGULIS, M. (ed.). **La juventud es más que una palabra**. Buenos Aires: Biblos, 1996a.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo Cesar Leão; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013. v. 1, p. 23-46.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, 1997.

MASSARDIER, Gilles. Redes de políticas públicas. **Políticas Públicas** (ENAP, Brasília), v. 2, p. 167-185, 2006.

MCKEWON, T. The Limits of the Quantitative Worldview. In: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (orgs.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. Lanham, Md.: Oxford, Rowman & Littlefield, 2004. p. 362.

MELUCCI, A. Juventude, tempo e movimentos sociais. Juventude e contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo: ANPED, n. 5/6, 1997.

MOTTA JR, Eliseu F. Infância e juventude. Os meios modernos de comunicação e os mecanismos de controle. **Juslitio**, São Paulo, v. 63, n. 196, out./dez. 2001. Disponível em: [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/24315/infancia\\_juventude\\_meios\\_modernos](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/24315/infancia_juventude_meios_modernos). Acesso em: 26 jun. 2016.

MORALES GIL DE LA TORRE, Héctor. Visibilidad de la Movilización Juvenil en México: Notas para su análisis. **Última década.**, Santiago, v. 10, n. 17, p. 11-39, sept. 2002.

MULLER, Pierre. Les politiques publiques. **PUF, collection "Que sais-je?"**, Paris, 9. ed. Capítulo 3: "science, conspiracy theory, nadthe South African AIDS tragedy", p. 77-103. 2011.

NOVAES, Regina. Juventude: políticas Públicas, conquistas e controvérsias. In: BEOZZO, Jose Oscar; FRANCO, Cecília B. (org.). **Juventudes em Foco**. 1. ed. São Paulo: PAULUS, 2013.

OLIVEIRA, O. P. D. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting**, 2017.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre



transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 199-220, Apr. 2018.

OLVERA, Alberto J. La sociedad civil en México: entorno, actualidad y perspectivas. In: CALDERA, A.; CHAGUACEDA, A (coords.) **Democracia en América Latina**: entre el ideal utópico y las realidades política. México: Editorial Fontamara, 2016.

OLVERA, Alberto J. Los Modos de Recuperación Contemporánea de la Idea de Sociedad Civil. In: OLVERA, A. J. (org.). **La Sociedad Civil**. De la Teoría a la Realidad. México, El Colegio de México, p. 27-53, 1999.

OLVERA, Alberto J. Sociedade civil e governabilidade no México. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PECK, J.; THEODORE, N. **Fast Policy**: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism. Tradução. [s.l.] University of Minnesota Press, 2015.

PÉREZ ISLAS, José Antonio. **Introducción**. La heteroglosia sobre los jóvenes. En historias de los jóvenes en México: su presencia en el siglo XX, coordinado por José Antonio Pérez Islas y Maritza Urteaga Castro – Pozo, 9–15. México: Instituto Mexicano de la Juventud, 2005b.

PÉREZ ISLAS, J. A. **Jóvenes**: Una evaluación del conocimiento. La investigación sobre la juventud en México 1986-1999. México D. F.: Instituto Mexicano de la Juventud - Centro de Investigación de Estudios de la Juventud, 2000.

PÉREZ ISLAS, J. A. Juventud: un concepto en disputa. In: PÉREZ ISLAS, J. A.; VALDEZ, M.; SUÁREZ M. H. (coordinadores). **Teorías sobre la juventud**. Las miradas de los clásicos. México D. F., 2008.

PÉREZ ISLAS, J. A.; PATRICIA, M. O. E. **Jóvenes**: una evaluación del conocimiento. Tradução. [s.l.] Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud, 1996.

PÉREZ ISLAS, J. A.; ZERMEÑO, S. La juventud mexicana: una discusión sobre su conocimiento. In: OTTONE, E. **Mitos, certezas y esperanzas**: tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina, 1989.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 649-673, Aug. 2010.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. **Psicol. estud.**, Maringá, v. 9, n. 3, p. 343-355, Dec. 2004

POGREBINSCHI, T. *et al.* **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

RAGIN, C. C. **Fuzzy-set social science**. Chicago; London, University of Chicago Press, 2000.

REGUILLO, Rossana. Las culturas juveniles: un campo de estudio; breve agenda para la

discusión. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 103-118, Aug. 2003.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RIBEIRO, R. J. Política e Juventude: o que fica da energia. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (org.). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo, 2004.

RIBEIRO, Eliane; MACEDO, Severine. Notas sobre dez anos de políticas públicas de juventude no Brasil (2005-2015): Ciclo, agendas e riscos. **Revistas de Ciências Sociais, Jovens y políticas públicas em América Latina**, v. 31, n. 42. 2018.

RIPLEY, R. B.; FRANKLIN, G. A. **Congress, the bureaucracy, and public policy**. Tradução. [s.l.] Brooks/Cole Pub. Co., 1991.

ROCHA, H. S. **Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula**. 166 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV, São Paulo, 2012.

ROCHA, H. S. Políticas de Juventude: Formação do Campo de Políticas Públicas no Brasil (1990-2005). **Agenda Política**, v. 7, p. 193-217, 2019.

ROCHA, H. S.; ROMÃO, W. M. Conferências nacionais de juventude: ação coletiva e diversidade como educação política. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, v. 1, p. 195-215, 2016.

ROCHEFORT, David; COBB, Roger. Problem definition: an Emerging perspective. In: ROCHEFORT, D. A.; COBB, R. W. (eds.). **The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda**. Lawrence: University of Kansas Press, 1994

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. **Análise de redes e políticas de juventude**. 2008. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RODRÍGUEZ, E. **Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional**. Primera parte. Documento presentado en el taller sobre las políticas públicas de juventud: su formulación e implementación, organizado por el programa Colombia Joven de la Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, abr. 2002.

ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP**, v. 6, p. 38-58, 2015.

SAAD, Paulo Murad; MILLER, Tim; MARTINEZ, Ciro. Impacto de los cambios demográficos en las demandas sectoriales en América Latina. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 237-261, Dec. 2009.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Processes**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SARAIVA, E. **Políticas públicas coletânea**. Tradução. [s.l.] ENAP, 2006.

SARTORI, G. **A Política: lógica e método nas ciências sociais**. Tradução. [s.l.] Universidade de Brasília, 1997.

SILVA, Enid Rocha Andrade de; ANDRADE, Carla Coelho de. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni; ANDRADE, Carla Coelho de (orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, p. 41-69, 2009.

SILVA, Roselani Sodrê da; SILVA, Vini Rabassa da. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH [online]**, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

SILVA, Enid; MACEDO, Débora. O Conselho Nacional de Juventude e a participação social dos jovens no ciclo de políticas públicas. In: SILVA, Enid; BOTELHO, Rosana (orgs.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

SINGER, A. V. **Os sentidos do lulismo**. Reforma gradual e pacto conservador. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. v. 1, 276p .

SKOCPOL, T. **Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China**. Lisboa: Presença, 1985.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estud. Avanç.**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, Apr. 2006.

SOUZA, Regina M.; ARCARO NICOLAU, T. O Banco Mundial e o Investimento na Juventude Brasileira. **Psicologia Política**, v. 8, n. 16, p. 251-270, 2008.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Bras. Educ. [online]**, n. 24, p. 16-39, 2003.

STONE, Deborah. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

STONE, Deborah. **Policy paradox: the art of political decision making**. Nova York: Norton & Company, [1988]. 2002.

TILLY, C. **Bringing the State back in**. Tradução. [s.l.] Cambridge University Press, 1985.

THURBER, James A. Political power and policy subsystems in American politics. In: PETERS, Guy; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **Agenda for excellence**: administering the state. Chatham/NJ: Chatham House Publishers, 1996

WASLIN, Michele Leigh. **All for one and one for all**: human rights networks in Mexico. PHD Thesis, Department of Government and International Relations, University of Notre Dame, 2002.

WEISS, Zezé. **Vozes jovens**: um olhar das organizações e movimentos de juventude sobre o Brasil do século XXI = Young voices: a view of youth organizations and movements on 21st century Brazil. Tradução. [s.l.] Banco Mundial, 2004.

WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, June 1887 [reproduzido no v. 56, Dec. 1941].

WONG, L. R.; CARVALHO, J. A. Age-structural transition in Brazil: demographic bonuses and emerging challenges. In: POOL, I.; WONG, L. R. (eds.). **Age-structural transitions: challenges for development**. París, Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED), 2006a.

WONG, L. R.; CARVALHO, J. A.; AGUIRRE, A. Duración de la transición demográfica en América Latina y su relación con el desarrollo humano. **Estudios Demográficos y Urbanos**, México D. F., El Colegio de México, n. 043, p. 185-207, 2000.

ZOLOV, Eric. **Rebeldes con causa**. La contracultura mexicana y la crisis del estado patriarcal, Tlalnepantla, Norma Ediciones, colección vitral, 2002.

**ANEXOS – ROTEIRO DE PERGUNTAS SEMI-ESTRUTURADAS - ENTREVISTAS**

1. Conte em linhas gerais sua trajetória profissional/militante no governo/movimento/tema.
2. Como o tema das políticas públicas adentrou na agenda governamental.
3. Quais foram os fatores? Em qual contexto?
4. Em sua opinião, quais foram os atores sociais e políticos que tiveram maior influência na formação da política nacional de juventude.
5. Quais foram os principais interlocutores políticos dentro e fora do governo que pautavam o tema juventude.

Ao encerrar todas as entrevistas:

1. Você acha que devo conversar com mais alguém que poderia contribuir com informações sobre a pesquisa? Quem você indicaria?
2. Você gostaria de comentar mais alguma coisa?

### ANEXO A – Participantes das plenárias do Projeto Juventude

Participantes das plenárias	
Nome	Instituição que representa
Adriana Carvalho	Assessora da Juventude da Prefeitura de Santo André (SP)
Adriana Pires	Secretário de Juventude do PT-RS
Agnaldo Santos	Departamento da USP
Alci Marcus Ribeiro Borges	Governo do Estado do Piauí - Secretaria
Alessandro Nogueira	Juventude do PT
Alessandro Ponce de Leon	Ministério do Trabalho e Emprego
Alexandre Youssef	Coordenadoria Especial da Juventude da Prefeitura de São Paulo
Alice D. Gambardella	PUC-SP
Álvaro Pereira	Centro Acadêmico XI de Agosto
Amanda Augusto Pinto	Coordenadoria do Negro – Prefeitura de São Paulo
Ana Paula Moura Rodrigues	Ministério do Esporte
Andréia Bessa	Coordenadoria Especial da Juventude da Prefeitura de Campinas (SP)
Anísia Maria Teixeira P. da Silva	Coordenadora Especial de Esportes na Periferia do Piauí
Aroaldo Oliveira da Silva	Sindicato dos Metalúrgicos do ABC
Bárbara Siqueira	Câmara Municipal de Niterói – Gabinete do Vereador Rodrigo

Beto Cury	Assessor do chefe da Secretaria Geral da Presidência da República
Caio Magri	Instituto Ethos
Carlos Odas	Projeto Juventude
Carmen S. de Oliveira	Ex-presidente da FEBEM(RS) e professora da UNISINOS (RS)
Clara Ant	Assessora Especial do Presidente da República e Diretora do Instituto Cidadania
Claudio Vignhatti	Deputado Federal (SC) e membro da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados
Cleusa Pavan	Instituto Sedes Sapientias e Escola Paulista de Medicina
Cormarie Guimarães Perez	Diretora de Departamento de Cidadania da Prefeitura de Diadema (SP)
Cristian Avila da Silva	Chefe de Gabinete do Deputado Federal Lindberg Farias
Daniel Benevides	Instituto Cidadania
Daniel Cara	Sou da Paz
Daniel Penalva	DA e DCE – Unicap (PE)
Daniel Vaz Freire	Diretor Executivo da Opção Brasil
Daniela de Melo Custódio	Geledés – Instituto da Mulher Negra
Danilo Moreira	Diretor do Centro de Estudos e Memória de Juventude – CEMJ
Denise Maria Cesario	Fundação Abring
Diogo Castro	MST

Edna Mendonça Oliveira de Queiroz	PUC-GO/Prefeitura de Goiânia
Edson Claudio Pistori	MEC – Ministério da Educação e UFU – Universidade Federal de Uberlândia
Eduardo Valdoski	Secretaria Municipal de Juventude do PT (SP)
Elizabete S. Henna	Assessoria da Juventude – Prefeitura de Santo André (SP)
Eloá Kátia Coelho	PUC-SP/CEJ Parque Veredas – Prefeitura de São Paulo
Eugênio Scannavino Netto	Coordenador Nacional – Projeto Saúde e Alegria – Pará
Fabiana S. Costa	Vice-Presidente da UNE
Fabiano Dempfer	Gerente da Juventude Rural do Ministério de Desenvolvimento Agrário
Fábio Anderson Rodrigues Pena	Coordenador de Educação, Comunicação e Juventude – Projeto Saúde e Alegria – Pará
Fábio Palácio de Azevedo	Presidente do Centro de Estudos e Memória da Juventude e União da Juventude Socialista – UJS
Fábio Souza	FES – Fundação Friedrich Ebert Stiftung / Ides
Flávio Jorge Rodrigues da Silva	Diretor da Fundação Perseu Abramo e do Instituto Cidadania
Francisco dos Reis Oliveira	Assessoria Juventude de Prefeitura de Ribeirão Pires (SP)
Gabriel Medina de Toledo	Assessor da Vereadora Tita Dias (SP)
Gabriela Junqueira Calazans	Programa Estadual de DST/AIDS-CRT DST/AIDS/ Secretaria de Saúde da Prefeitura de São Paulo
Gustavo Lemos Petta	Presidente da UNE



Gustavo Venturi	Núcleo de Pesquisa da Fundação Perseu Abramo/Criterium Pesquisas
Helena Abramo	Comissão de Juventude da Câmara Municipal de São Paulo e Consultora Especial do Projeto Juventude do Instituto Cidadania
Humberto de Jesus	Secretário Nacional de Juventude do PT
Ivo Corrêa	Ministério da Cultura
Jailton Farias	Assessoria da Juventude da Prefeitura de Diadema (SP)
Jaime Cabral Filho	Secretaria Nacional de Formação Política do PT
Jamerson Almeida	Diretor de Esporte da Prefeitura de Recife (PE)
Janaina Maria Machado	Coordenadoria do Negro – Prefeitura de São Paulo
Jean Liberato	Diretor da Federação Estadual dos Bancários – CUT/FETECSP (SP)
Jefferson Sooma	GYAN (Rede Global – Ação Juvenil)
Joice c. de Carvalho Camargo	Documentarista do Projeto Juventude
Jonah Wittkamper	Diretor Regional da GYAN (Rede Global – Ação Juvenil) na América Latina
Jorge M. M. Silva	Movimento Adolescentes Brasileiros – MAB
José Aroldo A. Correia	Diretor Cultural da UNE
José Damião	MIRE
José de Filippi Júnior	Prefeito de Diadema (SP) e Diretor do Instituto Cidadania
José Marcelo Zacchi	Consultor Viva Rio/Banco Mundial
José Ricardo Fonseca	Assessoria do Deputado Federal Cláudio Vinhatti

José Roberto Guido Pereira	Diretor Executivo da Apeoesp
Juliana Bonassa	MST
Julielba Maria dos Santos	CMP-SE/MOPS – Movimento Popular de Saúde de Sergipe
Júlio Silva Santana	UBES
Kelly Cecília Teixeira	Opção Brasil
Kenneth Serbin	Universidade de San Diego, Califórnia, EUA
Laudijane Domingos da Silva	Criança Esperança – Olinda
Leopoldo Vieira Teixeira	DCE-UFPA
Lindberg Farias	Deputado Federal (RJ)
Livia De Tommasi	Projeto Redes e Juventudes
Louise Caroline Lima e Silva	Diretora da UNE
Luciana Guimarães	Diretora de Projetos do Instituto Sou da Paz
LucianaMandelli	Projeto Juventude
Luciano Garcia Rezende	União Estadual dos Estudantes / Pastoral da Juventude – SP
Luis Fernando da Silva	Diretor Cultural – ABECIC – Associação Beneficente Ed. Vila Conceição
Maicon Michel Vasconcelos da Silva	Coordenador da Juventude Metalurgica do Sincadicato dos Metalurgicos do ABC
Marcela Freitas	GYAN (Rede Global - Ação Juvenil)
Marcelo Buzetto	MST

Marelo Frogozo dos Santos	Gabinete do Deputado Estadual Elvino Bohu Goss (RS)
Marcelo Gomes Ribeiro	Assessor de Juventude da Prefeitura de Goiânia (GO)
Marcelo Viana	Direção Nacional da União da Juventude Socialista - UJS / Negroatividades
Marco Antonio da Silva (Markão)	Rapper do grupo de Hip-Hop DMN
Marcos Ribeiro Mesquita	Estudante de Psicologia da PUC-SP
Marcos Roberto Emílio	Coordenador do Coletivo Nacional de Juventude Trabalhadora da CUT
Maria Beatriz Costa Carvalho	Instituto Sedes Sapientiae
Maria Carla Corrochano	Ação Educativa
Maria Cristina Alves Pereira	Especialista em Saúde Pública, Educação em Foco (MG)
Maria Cristina Corral	Diretora do Sindicatos dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região
Maria do Socorro Silva Silva (Socorrinha)	Coordenação de Juventude da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania – SASC (PI)
Maria Victoria Benevides	Professora da USP e Diretora do Instituto Cidadania
Maria Virgínia Freitas (Magi)	Ação Educativa – Coordenado do Programa Juventude
Mariana Bento	Assessoria da Juventude da Prefeitura de Santo André
Mariana Fagundes Lellis Vieira	Centro Acadêmico XI de Agosto
Mariângela Araujo	Assistente de Projetos e Comunicação do Instituto Cidadania
Marília Andrade	Elenko/KVA

Mário Nunes	Secretário de Participação Cidadã da Prefeitura de Ribeirão Pires (SP)
Mauro de Freitas	Secretário Geral Opção Brasil
Michel Freitas Mohallem	Coordenador de Projetos da Coordenadoria da Juventude da Prefeitura de São Paulo
Mônica Alterthum	Editora do Site do Projeto Juventude
Murilo Muniz	Mandato da Vereadora Tita Dias
Nabil Bonduki	Professora da FAU-USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e Vereador em São Paulo
Nice Couto	Assessoria deputado estadual Marcelo Cândido (SP)
Oded Grajew	Instituto Ethos
Oíres Assis Ribeiro	Assessoria da Juventude da Prefeitura de Diadema (SP)
Olavo Noletto	Casa Civil da Presidência da República
Olívia Martin	GYAN (Rede Global – Ação Juvenil)
Orlando Silva	Secretário Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte
Pascoal Bordigon	CBMM e Diretor do Instituto Cidadania
Patrícia Rocha Araújo	Educadora – Zulu Nation Brasil
Patrick Paraense	Presidente do Instituto de Juventude da Amazônia
Paula Battistoni	Assistente de Coordenação do Instituto Cidadania
Paulo Barone	Analista de Pesquisas da Criterium Pesquisas

Paulo Carrano	Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Coordenador do Observatório Jovem do Rio de Janeiro
Paulo Okamoto	Diretor de Administração e Finanças do Sebrae Nacional
Paulo Sérgio Maciel	Assessor da Vereadora Tita Dias (SP)
Paulo Vannuchi	Coordenador Executivo do Instituto Cidadania
Paulo Vinicius Santos da Silva	UNE
Pedro Marcos Lopes	Prefeitura Municipal de Aracaju (SE)
Pedro Paulo Martoni Branco	Diretor Administrativo e financeiro do Instituto Cidadania
Pedro Suarez	MST
Plínio Marcos T. de Oliveira	UNE
Preto Ghóez (in memorian)	Movimento Hip Hop Organizado do Brasil – MHHOP
Rafael Barbosa de Moraes	Vice-Presidente da UNE
Ramon Szermeta	Secretário Estadual da Juventude do PT-SP
Regina Brasileiro	Instituto Cidadania
Regina Reyes Novaes	Consultora Especial do Projeto Juventude do Instituto Cidadania
Reginaldo Lopes	Deputado federal (BH) e Presidente da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados
Renato Melo Ribeiro	Coordenadoria de Participação Popular (CCP) da Prefeitura de São Paulo (SP)
Ricardo Abreu (Alemão)	Secretaria da Juventude do PCdoB e IMG – Instituto Maurício Grabois

Rodrigo Nunes	Assessoria Juventude da Prefeitura de Ribeirão Pires (SP)
Rodrigo Ratkus Abel	Assessor da Secretaria Geral da Presidência da República
Rosamaria Rodrigues Gomes	Comitê da Juventude do PT – Ceará
Samuel de A. Carvalho	Diretório Central dos estudantes – UFSCar
Sérgio Maurici Bernardo	Prefeitura Municipal de Blumenau
Silvia Esteves	Instituto Credicard
Simone André	Instituto Ayrton Senna
Simone de Assis	Presidente da ONG Ação Jovem
Sonia Francine (Soninha)	Apresentadora de TV e Comentarista Esportiva
Sueli Chan	Zulu Nation Brasil
Sylvia Antonietta Gasparini	Prefeitura de Diadema
Talita Moniel D'O Castro	GYAN (Rede Global – Ação Juvenil)
Tatiana Calotti	Instituto Cidadania
Tiago Alves Ferreira	Diretor Cultura da UNE
Tiago da Silva Santos	CMP-SE/MOPS – Movimento Popular de Saúde de Sergipe
Ticiane Studart Albuquerque	Coletivo Nacional de Juventude do PT e Secretaria de Formação Política
Tita Dias	Vereadora em São Paulo (SP)
Toni C. Pereira	UJS – União da Juventude Socialista
Vanessa Aparecida Barbosa Ramos	Membro do Setorial de Juventude do PT/Campinas/Secretaria CML
Véra Gorczeski	Assistente de Projetos do Instituto Cidadania
Vivian Farias	Juventude Nacional do PT

Wadson Nathaniel Ribeiro	UJS – União da Juventude Socialista
Wagner de Melo Romão	Projeto Juventude
Wagner Santana	Criterium Pesquisa
Walberto Fonseca Junior	Juventude Nacional do PT
Weber Lopes Góes	Núcleo Cultural Força Ativa

**ANEXO B – Quadro da composição da primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude**

<b>Composição política do Conselho Nacional de Juventude (Primeira Gestão)</b>		
Sociedade Civil		
Entidade	Titular	Suplente
Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação	Maria Virgínia Freitas	Pedro de Carvalho Pontual
Associação Nacional de Pós-Graduandos – ANPG	Elisa de Campos Borges	Luciano Rezende Moreira
Confederação Brasileira de Empresas Juniores – Brasil Júnior	José Frederico Lyra Netto	Tiago Francisco
Ceafro – Educação e Profissionalização para a Igualdade Racial e de Gênero e Grupo Cultural Bagunçaco	Agnaldo Neiva Silva	Joselito Crispim dos Santos de Assis
Conselho Latino Americano de Igrejas – Clai e Movimento Evangélico progressista – MEP	Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca	Thiago Machado da Silva
Confederação Nacional dos Jovens Empresários – CONAJE	Doreni Isaías Caramori Júnior	Giovanni Guerra Gobbi
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG	Maria Elenice Anastácio	Armando Santos Neto
Contato – Centro de Referência da Juventude e Associação para o Desenvolvimento da Cidadania e Comunicação – ADESC	Daniel Perini Frizzera da Mota Santos	Cristiano Tadeu da Silveira
Centro Popular de Cultura – CPC/UMES e Centro Universitário de Cultura e Arte - CUCA	Valério da Costa Bemfica	Wadson Nathaniel Ribeiro
Central Única dos Trabalhadores – CUT	Isaac Cardoso dos Santos	Leandro Gomes de Paula



Escola de Gente Comunicação em Inclusão	Cláudia Marina Weneck Arguelles	Fábio Meirelles Hardman de Castro
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF	Severine Carmem Macedo	Eliane de Sousa Oliveira
Força Sindical	José Antonio Simão Rodrigues	Gleides de Freitas Sodré
Fundação Abrinq	Roseni A. dos Santos Reigota	Sandra Amaral de O. Faria
Fundação Gol de Letra	Sóstenes Brasileiro Sampaio Vieira de Oliveira	Raí Souza Vieira de Oliveira
Grupo de Institutos e Fundações e Empresas	Neylar Coelho Vilar Lins	Francisco Tancredi
Grupo Arco-Iris de Conscientização Homossexual e Astra – Direitos Humanos e Cidadania GLBT	Renato Marques Teixeira	Thiago Aquino de Araújo
Grupo de Trabalho Amazônico – GTA	Edjales Benício de Brito	Luã Gabriel dos Santos
Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas – IBASE e Organização Não-Governamental Criola	Patrícia Lânes Araújo de Souza	Luciane de Oliveira Rocha
Associação de Estudantes Indígenas e Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ	João Felipe Gomes Marcos	Domingas dos Santos Dealdina
Instituto Ayrton Senna	Viviane Senna Lalli	Simone André
Observatório de Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais e Observatório de Juventude da Universidade Federal Fluminense – UFF	Paulo César Rodrigues Carrano	Geraldo Magela Leão

Movimento Hip-Hop Organizado Brasileiro MHOB e Nação Hip Hop Brasil	Lamartine Silva	Agnaldo Munhoz de Camargo
Frente Brasileira de Hip-Hop – CUFA	Alex Pereira Barboza	Francisco J. Pereira de Lima
Organização Brasileira de Juventude – OBJ	Maurício Mendes Dutra	Sandro de Resende Cardoso
Pastoral da Juventude	Elen Linth Marques Dantas	Renato Barbosa da Silva
Cidade Escola Aprendiz	Yael Sandberg Rosenberg	Judith Rachmuth Terreiro
Rede de Jovens do Nordeste	Cíntia Maria Nascimento Cruz	Erisvaldo Ferreira de Jesus
Rede de Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade – REJUMA	Rangel Arthur de Almeida Mohedano	Juca Ulhôa Cintra P. da Cunha
Rede Feminista da Saúde	Débora Cristina Oliveira Ferreira	Ana Regina Gagliardo Adeve
Rede Nacional de Organizações da Juventude – RENAJU	Josbertini Virgínio Clementino	Daniel Vaz Freire
Instituto Sou da Paz e Projeto Casulo	Daniel Tojeira Cara	Wagner Luciano da Silva
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES	Thiago Franco B. de Oliveira	Gabriel Lischinsky Alves dos Santos
União Nacional dos Estudantes – UNE	Gustavo Lemos Petta	Louise C. S. de Lima e Silva
União dos Escoteiros do Brasil	Luiz Gustavo Córdia Mazetti	Carmen Virgínia C. Barreira

Viva Rio e Rocinha XXI	Pedro Daniel Strozenberg	Lucília Carvalho da Silva
Representantes da sociedade civil – pessoas com notório reconhecimento no âmbito das políticas públicas de juventude	Marcelo F. do Nascimento – YUKA	José Alexandre Santos
	Marcos Flávio Rolim	João José Miguel
	Helena Wendel Abramo	Lívia di Tommasi
	Miriam Abramovay	Mary Garcia Castro
Representantes do Poder Público Federal		
Secretaria Geral da Presidência da República	Regina Célia Reyes Novaes	Danilo Moreira da Silva
Ministério da Educação	Rafael Carlos de Oliveira	Alexandre Mayer César
Ministério do Trabalho e Emprego	Ana Lúcia Alencastro Gonçalves	Alessandro Ferreira Passos
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	José Eduardo de Andrade	Maura Luciane Conceição de Souza
Ministério da Saúde	Thereza de Lamare Franco Netto	Ana Sudária L. Serra
Ministério da Ciência e Tecnologia	Alexandre Navarro Garcia	Andréa de Castro Bicalho
Ministério da Cultura	Ernesto Valença	Eric Meireles de Andrade
Ministério da Defesa	Morvan de Mello Moreira	Joelson Vellozo Júnior
Ministério do Turismo	Kátia Teresinha Patrícia da Silva	Sidney Alves Costa

Ministério do Desenvolvimento Agrário	Fabiano Kempfer	Márcia da Silva Quadrado
Ministério do Esporte	Orlando Silva de Jesus Júnior	Cássia Damiani
Ministério do Meio Ambiente	Marcos Sorrentino	Daniela Kolhy
Ministério da Justiça	Hélio Pacheco Leão	Dagoberto Albernaz Garcia
Gabinete de Segurança Institucional	Paulina do Carmo Arruda V. Duarte	Doralice Oliveira Gomes
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Ane Rosenir Teixeira da Cruz	Dirce Margarete Grozs
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Cristina Guimarães	Oraida Maria de Abreu
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Carmem Silveira de Oliveira	Amarildo Baesso
Representantes dos Poderes Públicos Estaduais ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal		
Fórum Nacional de secretários e Gestores Estaduais de Juventude	Helena Ferreira de Sena	Roberto Rocha Tross
Frente Nacional de Prefeitos e Confederação Nacional de Municípios	Newton Lima Neto	Ricardo Hermany
Frente Parlamentar de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados	Cláudio Antonio Vignhatti	Reginaldo Lázaro de O. Lopes